



**Bundesstiftung
Gleichstellung**

**REIHE
GLEICH-
STELLUNGS-
WISSEN**

Geschlechtergerechtigkeit im Aufenthaltsrecht?

Ein Gleichstellungs-Check des
Aufenthaltsgesetzes

von Dorothee Frings und Catharina Conrad

Studie 1

Geschlechtergerechtigkeit im Aufenthaltsrecht?

Ein Gleichstellungs-Check des Aufenthaltsgesetzes

von

Prof. Dr. iur. Dorothee Frings, i. R., Hochschule Niederrhein
Dr. iur. Catharina Conrad, Berlin



Inhalt

I.	Vorwort	4
II.	Zusammenfassung	6
III.	Abstract	7
1.	Einleitung	8
2.	Gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung des Aufenthaltsgesetzes	9
2.1.	Relevanzprüfung	9
2.2.	Ermittlung betroffener Personengruppen	9
2.3.	Analyse der Ausgangslage	10
2.3.1.	Bisherige Gesetzesfolgenabschätzungen	11
2.3.1.1.	Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Gesetzesfolgen bei Entstehung des AufenthG	11
2.3.1.2.	Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Gesetzesfolgen bei der Änderung des AufenthG	11
2.3.1.3.	Rechtspolitische Diskussion zur Änderung des AufenthG	13
2.3.1.4.	Zusammenfassung	13
2.3.2.	Datenlage zu den Lebenslagen von drittstaatsangehörigen Frauen mit Bezug zum AufenthG	14
2.3.2.1.	Vorgehensweise	14
2.3.2.2.	Familienkonstellation	15
2.3.2.3.	Sorgearbeit	16
2.3.2.4.	Bildung	17
2.3.2.5.	Erwerbstätigkeit und Einkommen	18
2.3.2.6.	Spracherwerb	20
2.3.2.7.	Gewalt	21
2.3.2.8.	Gesundheit	21
2.3.2.9.	Zusammenfassung	22
2.4.	Ermittlung der Auswirkungen auf die verschiedenen Wirkungsbereiche	22
2.4.1.	Vorgehensweise und Anwendung der Arbeitshilfe	22
2.4.2.	Einreise und Aufenthalt	23
2.4.2.1.	Allgemeine Anforderungen des § 5 AufenthG	24



2.4.2.2. Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung und der Erwerbstätigkeit	35
2.4.2.3. Humanitäre Aufenthaltstitel	46
2.4.2.4. Aufenthalt aus familiären Gründen	57
2.4.2.5. Rückkehrproption für zwangsverheiratete Frauen	85
2.4.2.6. Zusammenfassung	86
2.4.3. Auflagen während des rechtmäßigen Aufenthalts	87
2.4.3.1. Integrationskurse	87
2.4.3.2. Wohnsitzauflage	90
2.4.4. Aufenthaltsbeendigung	96
2.4.5. Mitteilungspflichten	98
2.4.5.1. Mitteilungspflichten zu Personen ohne Aufenthaltsstatus oder bei Verstoß gegen Aufenthaltsbeschränkungen	98
2.4.5.2. Mitteilungspflichten zum Sozialleistungsbezug	100
2.4.6. Zusammenfassung	101
2.5. Handlungsempfehlungen an den Gesetzgeber	102
2.6. Schlussbemerkung	105
3. Bewertung des Instrumentariums	106
3.1. Gesetzesfolgen nach den verschiedenen Wirkungsbereichen	106
3.2. Defizite der Arbeitshilfe	111
3.2.1. Intersektionalität	111
3.2.2. Lücken innerhalb der Wirkungsbereiche	113
3.2.3. Wissensgenerierung	114
3.3. Bewertung der Arbeitshilfe	115
3.4. Schlussbemerkung	116
IV. Literatur	118
V. Abkürzungsverzeichnis	122
VI. Anhang	124



I. Vorwort

In den aktuellen Debatten rund um die Eindämmung der Migration nach Deutschland werden immer restriktivere Maßnahmen gefordert. Bei diesen Diskussionen um mögliche Verschärfungen in der Asylpolitik und Aufenthaltsgesetzgebung geraten Frauen mit ihren Bedarfen allzu leicht aus dem Blick. Das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) hat als zentrales Gesetz für die Regelung des Aufenthalts in Deutschland zwar Bestimmungen zur Einreise, dem Aufenthalt und der Erwerbstätigkeit von Ausländer*innen in Deutschland, aber keinen expliziten gleichstellungspolitischen Auftrag. Die vorliegende Studie fragt deshalb, welche Rahmenbedingungen das Aufenthaltsrecht mit Blick auf die Gleichstellung von Frauen und Männern schafft. Das Ergebnis ist eindeutig: Es zeigen sich deutliche geschlechtsspezifische Auswirkungen in den Bereichen Gewalt, Arbeit und Wissen.

In Deutschland leben etwas mehr als acht Millionen Drittstaatsangehörige. Der Frauenanteil liegt bei ca. 48 %. Die Lebenslagen von drittstaatsangehörigen Frauen wurden bislang nicht systematisch untersucht. Bisherige Forschungsergebnisse legen nahe, dass Frauen aus Drittstaaten überwiegend eine Erwerbsbeteiligung wünschen, sie jedoch nicht entsprechend realisieren können. Zumeist sind sie unter ihrem Qualifikationsniveau beschäftigt und beim Spracherwerb gegenüber Männern benachteiligt. Sie übernehmen den ganz überwiegenden Teil der Sorge- und Familienarbeit und machen überproportional häufig Gewalterfahrungen.

§ 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) schreibt fest, dass die Gleichstellung von Frauen und Männern als ein durchgängiges Leitprinzip bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bundesministerien in ihren Bereichen gefördert werden soll. Für eine durchgängige Berücksichtigung dieses Leitprinzips stehen Gleichstellungsinstrumente, wie die „Arbeitshilfe gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung nach § 2 GGO“ (kurz: Gleichstellungs-Check) zur Verfügung. Gesetzesfolgenabschätzungen sollen in der Phase der Erstellung von Gesetzesentwürfen durchgeführt werden und haben das Ziel, Gesetze wirkungsvoller zu gestalten. Durch eine konsequente Anwendung des Gleichstellungs-Checks können Gleichstellungshindernisse identifiziert und umgangen werden, damit Gesetze gleichstellungsfördernd sind und effektiver wirken.

Dass Geschlecht nicht nur allein zu Benachteiligungen führen kann, sondern im Wechselspiel mit anderen Lebenslagen und sozialen Dimensionen wirkt, zeigt bereits die Arbeitshilfe Gleichstellung-Check. Diese Lebenslagen in den Blick zu nehmen, gelingt noch nicht immer. Die vorliegende Studie fokussiert konsequent neben Geschlecht auf weitere Faktoren, die die Wirkungen des Aufenthaltsrechts im Zusammenspiel mit Geschlecht beeinflussen und zum Teil verstärken. Damit ist die Studie ein gelungenes Beispiel für die systematische und intersektionale Anwendung des Gleichstellungs-Checks, weil sie Lücken, Probleme und Potentiale des Aufenthaltsrechts aus Gleichstellungsperspektive aufzeigt. Mit dieser Studie und den darin ausgesprochenen Handlungsempfehlungen für eine geschlechtergerechte Migrations- und Integrationspolitik möchten wir die rund vier Millionen Frauen aus Drittstaaten und ihre Lebenswirklichkeiten in Deutschland sichtbar machen und konkrete Verbesserungen der rechtlichen Rahmenbedingungen für diese Frauen empfehlen.



Wir danken an dieser Stelle den Autorinnen Prof. Dr. Dorothee Frings und Dr. Catharina Conrad sowie dem Redaktionsteam in der Bundesstiftung, deren engagierte Arbeit und Expertise diese Publikation möglich gemacht haben. Als Bundesstiftung Gleichstellung ist es uns ein Anliegen, Gleichstellung institutionell zu verankern und intersektional zu gestalten, deswegen hoffen wir auf eine breite Rezeption dieses Beitrages.

The image shows two handwritten signatures in black ink. The signature on the left is 'Lisi Maier' and the signature on the right is 'Dr. Arn Sauer'.

Lisi Maier und Dr. Arn Sauer
Direktorium der Bundesstiftung Gleichstellung

II. Zusammenfassung

Vorgelegt wird eine sowohl retrospektive wie auch prospektive gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung anhand der „Arbeitshilfe gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung nach § 2 GGO“ des BMFSFJ. Die Relevanz der Analyse ergibt sich daraus, dass die Adressat*innen des AufenthG, sog. „Drittstaatsangehörige“, von den aufenthaltsrechtlichen Regelungen in ihren unterschiedlichen Lebenslagen geschlechtsspezifisch, oft in intersektionaler Ausprägung, betroffen sind. Die Untersuchung der spezifischen Lebenslagen von Frauen der Zielgruppe anhand eher spärlicher empirischer Studien ergab deutliche Mehrbelastungen und Benachteiligungen. Die Wirkungsanalyse erfasst verschiedene Bereiche des AufenthG ohne Anspruch auf Vollständigkeit und konnte sehr deutliche Auswirkungen in den Bereichen Gewalt, Arbeit und Wissen zeigen, davon abgeleitet auch in den Bereichen Geld, Zeit und Entscheidungsmacht. Der Bereich Gesundheit ist empirisch zu wenig ausgeleuchtet, um zu eindeutigen Ergebnissen zu kommen. Die Empfehlungen konzentrieren sich auf zwei Schwerpunkte, zum einen die Berücksichtigung von geschlechtsspezifischen Belastungen wie Mutterschaft und Sorgearbeit sowie die berufliche Qualifizierung – als Fördermaßnahme – bei der Anforderung an die Sicherung des Lebensunterhalts, zum anderen die Verbesserung des Gewaltschutzes sowohl im Bereich familiärer als auch humanitärer Aufenthalte durch angemessene Bleiberechtsregelungen. Die Arbeitshilfe unterstützt gewinnbringend die Identifikation von gleichstellungsrelevanten Wirkungsbereichen und ist universell anwendbar auf alle Gesetzes- bzw. Regelungsvorhaben. Sie bildet gesellschaftlich bekannte Ungleichheiten in abstrakter Form ab und erfasst damit auch strukturelle Diskriminierungen. Wünschenswert wäre jedoch eine Erweiterung um die Wahrnehmung der Vielfalt der Geschlechter und die Überwindung des binären Geschlechterkonzepts. Die Fokussierung auf die wichtigen Teilhabebereiche Erwerbs- und Wirtschaftsleben vernachlässigt zugleich bestimmte Aspekte intersektionaler Diskriminierungen im Zusammenhang mit Herkunft, sozialer Zugehörigkeit, Religion, Behinderung und Alter. Auch die zentrale Dimension der Autonomie und der Selbstermächtigung von Frauen wird nicht unmittelbar in die Betrachtung der Arbeitshilfe einbezogen, eine Leerstelle, die insbesondere bei der Betrachtung der Lebenslagen von drittstaatsangehörigen Frauen auffällt.



III. Abstract

A retrospective and prospective gender equality-orientated impact assessment of the law is presented based on the BMFSFJ's "Working aid for gender equality-orientated impact assessment of the law in accordance with Section 2 GGO". The relevance of the analysis results from the fact that the addressees of the Residence Act, so-called "third-country nationals", are affected by the residence regulations in their different life situations in a gender-specific, often intersectional way. The analysis of the specific life situations of women in the target group based on rather sparse empirical studies revealed significant additional burdens and disadvantages. The impact analysis covers various areas of the Residence Act without claiming to be exhaustive and was able to show very clear effects in the areas of violence, work and knowledge, as well as in the areas of money, time and decision-making power. The area of health has not been analyzed empirically enough to come to clear results. The recommendations focus on two main areas: firstly, the consideration of women-specific burdens such as motherhood and care work as well as professional qualifications - as a support measure - in the requirement to secure a livelihood, and secondly, the improvement of protection against violence both in the area of family and humanitarian stays through appropriate regulations on the right to stay. The working aid provides useful support in identifying areas of impact relevant to gender equality and is universally applicable to all legislative and regulatory projects. It depicts socially recognized inequalities in an abstract form and thus also captures structural discrimination. However, it would be desirable to expand it to include the perception of gender diversity and to overcome the binary concept of gender. The focus on the important areas of participation in employment and economic life also neglects certain aspects of intersectional discrimination in connection with origin, class, religion, disability and age. The central dimension of women's autonomy and self-empowerment is also not directly included in the study, a gap that is particularly noticeable when analyzing the life situations of third-country national women.



1. Einleitung

Ziel dieser Studie ist es, darzulegen, dass Aspekte zur Förderung der Gleichstellung aller Geschlechter auch im Bereich des Ausländer*innenaufenthaltsrechts relevant sind. Die Bearbeitung dieses Themenfeldes hat sich auch die auftraggebende Bundesstiftung Gleichstellung im Rahmen ihres Arbeitsprogramms für das Jahr 2023 zur Aufgabe gemacht (Bundesstiftung Gleichstellung 2022).

Die vorgelegte gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung zum Aufenthaltsgesetz (AufenthG) wird herausarbeiten, inwieweit sich das AufenthG sowie geplante Gesetzesvorhaben und diskutierte Reformvorhaben auf die verschiedenen Lebenswirklichkeiten von Frauen und Männern auswirken.

Hierfür wird in einem ersten Teil unter Auswertung der aktuellen Datenlage, des aktuellen Stands der Literatur und insbesondere der durchgeführten Expert*innen-Interviews analysiert, welche gleichstellungsrelevanten Auswirkungen sich aus den aktuellen Regelungen des AufenthG und geplanten oder diskutierten Gesetzesänderungen ergeben, welchen gleichstellungsrelevanten Wirkungsbereichen sie zuzuordnen sind und inwieweit sie der Gleichstellungsstrategie der Bundesregierung entsprechen.

In § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) ist festgelegt, dass die Gleichstellung von Frauen und Männern ein durchgängiges Leitprinzip ist und bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bundesministerien in ihren Bereichen gefördert werden soll. Um im Rahmen von Gesetzgebungsprozessen diesem Anspruch gerecht zu werden, wurde die „Arbeitshilfe gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung nach § 2 GGO“ vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend entwickelt. Unter Zuhilfenahme dieser Arbeitshilfe werden im ersten Teil der Ausarbeitung gleichstellungsrelevante Wirkungsbereiche im AufenthG identifiziert.

Daraus abgeleitet werden Anpassungsbedarfe für das AufenthG identifiziert und Vorschläge zur konkreten Ausgestaltung gemacht.

In einem zweiten Teil wird die Arbeit mit der „Arbeitshilfe gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung nach § 2 GGO“ reflektiert und es werden Hinweise zu Anpassungen und Ergänzungen gegeben.



2. Gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung des Aufenthaltsgesetzes

Berücksichtigt wurden für die Vorabprüfung das AufenthG sowohl die aktuelle Fassung als auch beschlossene, geplante und diskutierte Änderungen des Gesetzes. Untersucht wurden einerseits die Zielsetzung und andererseits die Art der Betroffenheit der Geschlechter.

2.1. Relevanzprüfung

Das AufenthG verfolgt keine expliziten Ziele der Förderung der Gleichstellung der Geschlechter; es dient der Steuerung (bis zum 18.11.2023 auch der Begrenzung) des Zuzugs und des Aufenthalts von Ausländer*innen ins oder im Bundesgebiet – unabhängig von ihrem Geschlecht.

Es wirkt sich somit nur mittelbar unterschiedlich auf die Geschlechter aus. Das Gesetz regelt das Recht zur Einreise nach und zum Aufenthalt in Deutschland für alle drittstaatsangehörigen Personen, die Verpflichtung, das Land wieder zu verlassen, und die zwangsweise Durchsetzung dieser Pflicht und greift auch in die konkreten Lebensumstände (Auflagen und Überwachungen) von in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen ein.

Da sowohl Ressourcen als auch Belastungen in der Zielgruppe des Gesetzes unter anderem nach Geschlecht, Herkunft, sozialer Schicht und Religion ungleich verteilt sind, sind gleichstellungsrelevante Auswirkungen des Gesetzes, auch in intersektional ausgeprägter Differenzierung, unvermeidbare Folgen geschlechtsneutral formulierter Normen. Das Recht zum Aufenthalt, zum vorübergehenden oder dauerhaften Verbleib sowie der Verlust des Aufenthaltsrechts und die Einschränkung der Freizügigkeit berühren die betroffenen Menschen in ihren geschlechtsspezifisch unterschiedlichen Lebenssituationen in ganz entscheidender Weise und mit lebenslangen Konsequenzen. Allein diese erhebliche Einflussnahme auf die Lebensgestaltung der Zielgruppe begründet die Relevanz geschlechtsspezifisch unterschiedlicher Auswirkungen der einzelnen gesetzlichen Regelungen im AufenthG.

2.2. Ermittlung betroffener Personengruppen

Das AufenthG adressiert eine sehr klar umgrenzte Bevölkerungsgruppe, ohne im Wortlaut zwischen Frauen und Männern zu unterscheiden, und verwendet durchgehend das generische Maskulinum.

Das AufenthG ist ausschließlich auf Personen anzuwenden, die nicht über eine deutsche Staatsangehörigkeit und auch nicht über eine Staatsangehörigkeit eines Staates der Europäischen Union, des übrigen Europäischen Wirtschaftsraums (Island, Liechtenstein, Norwegen) oder der Schweiz verfügen (Drittstaatsangehörige). Ebenso sind Personen ausgenommen, die ihren Aufenthaltsstatus in Deutschland unmittelbar von Personen mit einer Staatsangehörigkeit der EU/EWR/Schweiz ableiten. Dagegen



fallen Personen, die ihre aufenthaltsrechtliche Stellung von deutschen Staatsangehörigen ableiten, unter das AufenthG. Erfasst werden schließlich auch Angehörige der EU/EWR/Schweiz, wenn sie von den Regelungen des EU-Freizügigkeitsrechts nicht oder nicht mehr erfasst werden (§ 11 Abs. 14 FreizügG/EU). Das AufenthG richtet sich vor allem an Drittstaatsangehörige, die sich auf dem Territorium der Bundesrepublik aufhalten, jedoch kann es auch Personen im Ausland betreffen (Visumsverfahren).

Das AufenthG regelt nicht das Verfahren zur Erlangung eines Schutzstatus für Geflüchtete, soweit dieses Verfahren dem BAMF zugewiesen und im Asylgesetz (AsylG) geregelt ist. Deshalb beschäftigt sich diese Ausarbeitung nicht mit geschlechtsspezifischen Fluchtgründen und nicht mit den Verfahrensabläufen für und den Aufnahmebedingungen von Asylsuchenden. Sobald jedoch das Asylverfahren beendet ist, werden Geflüchtete mit und ohne Schutzstatus wieder dem AufenthG zugeordnet und insoweit in die Untersuchung einbezogen.

Im Jahr 2022 lebten ca. 8,32 Millionen Drittstaatsangehörige (von 13,4 Millionen Ausländer*innen insgesamt) in Deutschland (BMI/BAMF 2024: 175), hier werden allerdings auch jene Personen mitberücksichtigt, die als Familienangehörige von Unionsbürger*innen nicht unter das AufenthG fallen (243.000, BMI/BAMF 2024: 176). Von den in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen besaßen 34,4 % (ca. 2,9 Millionen) einen unbefristeten Aufenthaltstitel und damit eine weitgehende soziale, aber nicht politische Teilhabe. 42,7 % verfügten über einen befristeten Aufenthaltstitel und damit über eine sehr unterschiedliche soziale Teilhabe und eine noch offene Bleibeperspektive. 6,3 % wurden geduldet oder ihr Aufenthalt wurde während eines Asylverfahrens gestattet, sie verfügten also nicht über einen rechtmäßigen, sondern lediglich provisorischen oder prekären Aufenthaltsstatus (ebd.).

Der Frauenanteil liegt bei Personen mit Migrationshintergrund mit 49,4 % (BMI/BAMF 2024: 160) etwas unter dem Anteil von Frauen in der Gesamtbevölkerung (51,1 %). Auffällig ist allerdings, dass der Anteil der Kinder (unter 15 Jahre: ca. 20 % mit Migrationshintergrund) deutlich über dem Anteil der Kinder an der Gesamtbevölkerung (11,2 %) liegt (ebd.). Auch die Geburtenziffer ausländischer Frauen lag 2022 leicht fallend noch bei 1,88 gegenüber 1,46 in der Gesamtbevölkerung und 1,36 bei Frauen mit deutscher Staatsangehörigkeit (BMI/BAMF 2024: 180). Erwartbar ist ein höherer Anteil an Müttern unter den drittstaatsangehörigen Frauen als in der Gesamtbevölkerung.

2.3. Analyse der Ausgangslage

In diesem Kapitel soll sowohl untersucht werden, welche gleichstellungsorientierten Gesetzesfolgenabschätzungen bislang bereits im Zusammenhang mit dem AufenthG vorgenommen wurden, als auch die verfügbaren empirischen Untersuchungen zur Lebenslage von drittstaatsangehörigen Frauen gesichtet werden, um im weiteren Verlauf der Untersuchung auf diese Ausgangsbedingungen Bezug nehmen zu können.



2.3.1. Bisherige Gesetzesfolgenabschätzungen

2.3.1.1. Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Gesetzesfolgen bei Entstehung des AufenthG

Bei Entstehung des AufenthG im Jahr 2003 blieben geschlechtsspezifische Gesichtspunkte und geschlechtsspezifische Gesetzesfolgen überwiegend unberücksichtigt. Einzig bei Entstehung des § 20 AufenthG a. F. (nicht in Kraft getreten) sollte eine Auswahl der Zuwander*innen entsprechend dem Anteil der sich bewerbenden Männer und Frauen erfolgen. Auch sollten längere Ausbildungszeiten und Unterbrechungen der Berufstätigkeit wegen Kindererziehung oder Pflege nicht negativ berücksichtigt werden; dadurch sollte besonderen Aspekten, die in der Regel Frauen betreffen, Rechnung getragen werden. Da der Auftrag zur Gesetzesfolgenabschätzung zur Zeit der Entstehung des AufenthG (BGBl. I vom 30.07.2004, S. 1950) noch nicht gesetzlich verankert war (GMBL. vom 30.08.2000, S. 526 (Nr. 28)), erfolgte keine förmliche Gesetzesfolgenabschätzung. Bemerkenswert ist dennoch, dass damals geschlechtsspezifische Besonderheiten mitgedacht wurden, diese Überlegungen jedoch im verabschiedeten Gesetzestext nicht mehr auftauchen.

2.3.1.2. Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Gesetzesfolgen bei der Änderung des AufenthG

Eine erste Änderung des § 31 AufenthG, des eheunabhängigen Aufenthaltsrechts beim Familiennachzug, erfolgte 2011 (BGBl. I vom 23.06.2011, S. 1266). Hier wurde die Ehebestandszeit von zwei auf drei Jahre verlängert und die Konkretisierung der häuslichen Gewalt als ein Regelbeispiel der „Unzumutbarkeit am Festhalten an der Ehe“ aufgenommen. In der Gesetzesbegründung, die sich insbesondere auf die Verhinderung von Zwangsehen bezieht (in Hinblick auf die Ergänzung in § 37 Abs. 2a AufenthG), wird ausdrücklich die Schutzbedürftigkeit von Frauen in den Wirkungsbereichen Entscheidungsmacht und Gewalt erwähnt. Allerdings nur in Bezug auf die Zwangsheirat (BGBl. I vom 23.06.2011, S. 1266).

Das Gesetz zur Ergänzung des Rechts zur Anfechtung der Vaterschaft (BGBl. I vom 18.03.2008, S. 313) mit Änderung der §§ 79 und 87 AufenthG sieht in seiner Begründung ebenfalls keine gleichstellungspolitisch relevanten Auswirkungen, mittelbar aber die Stärkung der Rolle der unverheirateten Mutter vor (BT-Drs. 16/3291 vom 08.11.2006, S. 12). Die mit diesem Gesetz eingeführte Möglichkeit einer amtlichen Vaterschaftsanfechtung hatte vor dem Bundesverfassungsgericht keinen Bestand.

Zum Gesetz zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern (BGBl. I vom 29.08.2013, S. 3484) wurde eine Prüfung der Auswirkungen von gleichstellungspolitischer Bedeutung vorgenommen und eine solche verneint (BT-Drs. 97/13 vom 08.02.2013, S. 28). Durch das Gesetz wurden zwei EU-Richtlinien umgesetzt, wobei sich geschlechtsspezifisch unterschiedliche Wirkungen aus der deutlichen Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs von nachgezogenen Ehepartner*innen ergeben, weil hiervon allein zahlenmäßig wesentlich mehr Frauen betroffen waren (siehe 2.3.2.2). Auch die Klarstellung, dass Leistungen der Bildung und Teilhabe nicht als Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts anzusehen sind (§ 2 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 AufenthG), kann junge Frauen für sich selbst und Mütter für ihre Kinder ermutigen, diese Leistungen in Anspruch zu nehmen und sich dadurch integrationspolitisch positiv für Frauen auswirken. Auch die Erleichterung des Kindernachzugs zu nur einem Elternteil (§ 32 Abs. 3 AufenthG) kann Müttern



den Nachzug ihrer Kinder erleichtern. Weil sie überproportional oft allein die Erziehungsverantwortung für Kinder übernehmen, sind sie von dieser Erleichterung stärker betroffen als Männer. Diese geschlechtsspezifischen Gesetzesfolgen blieben in der Gesetzesfolgenabschätzung aber unerwähnt.

Mit dem Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 01.08.2015 (BGBl. I vom 27.07.2015, S. 1386) wurden gleich mehrere Regelungen mit bedeutenden geschlechtsspezifischen Auswirkungen geschaffen.

So wurden Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz in den Katalog der Leistungen neu aufgenommen, die nicht der Sicherung des Lebensunterhalts zugerechnet werden (§ 2 Abs. 3 Satz 2 AufenthG). Diese Leistungen können somit von alleinerziehenden Drittstaatsangehörigen mit befristeten Aufenthaltstiteln in Anspruch genommen werden, soweit sie nicht nach § 1 Abs. 7 UVorschG wegen der Art des Aufenthaltstitels ausgeschlossen sind. Damit wurde eine gewichtige Diskriminierung drittstaatsangehöriger Alleinerziehender beseitigt. Sie mussten zuvor ohne diese staatliche Förderung den Lebensunterhalt nicht nur für sich, sondern auch für ihre Kinder erwirtschaften, um ihr Aufenthaltsrecht in Deutschland sichern zu können.

Das Gesetz schuf auch erstmals eine allgemeine stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung für langjährig Geduldete, einen Aufenthaltstitel, der erstmals in der Geschichte des Ausländeraufenthaltsrechts in Deutschland geschlechtsspezifische Besonderheiten im Zusammenhang mit Kinderziehung und Pflege von Angehörigen ausdrücklich bei den Tatbestandvoraussetzungen berücksichtigt. In Satz 3 des 1. Absatzes wurden erleichterte Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung für Alleinerziehende, Familien mit minderjährigen Kindern und für Zeiten der Pflege von nahen Angehörigen geschaffen. Auch die ausdrückliche Einbeziehung des Wohngelds als unterhaltssichernde Leistung berücksichtigt die Besonderheiten von Familienhaushalten mit niedrigem Einkommen und damit ganz besonders auch die von Alleinerziehenden.

Als dritte wichtige geschlechtsspezifische Änderung wurde ein Regelanspruch auf ein Bleiberecht für Opferzeug*innen in Verfahren gegen Menschenhändler*innen geschaffen (§ 25 Abs. 4a Satz 3 AufenthG). Nach der Gesetzesbegründung werden dadurch „die Interessen des Opfers stärker in den Fokus gerückt“. Die Gesetzesbegründung stellt weiter klar, dass die Titelerteilung auch aus rein humanitären oder persönlichen Gründen erfolgen kann und auch Fälle erfasst, in denen es nicht zu einer Verurteilung des*der Täter*in kommt (BT-Drs. 18/4097 vom 25.02.2015, S. 46). Trotz der unzweifelhaften geschlechtsspezifisch positiven Auswirkungen enthält die Gesetzesbegründung zu den Auswirkungen von gleichstellungspolitischer Bedeutung lediglich den Satz: „Die Regelungen sind inhaltlich geschlechtsneutral. Auswirkungen von gleichstellungspolitischer Bedeutung sind nicht zu erwarten“ (BT-Drs. 18/4097, S. 31).

Bei der letzten Änderung des § 25b AufenthG, dem Gesetz zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts aus dem Jahr 2022, wurde keine Gesetzesfolgenprüfung zu geschlechtsspezifischen Wirkungen durchgeführt.

Zum Gesetz zur Bekämpfung der Kinderehen von 2017 wurde eine Prüfung zur Gleichstellungsrelevanz vorgenommen (BT-Drs. 18/12086 vom 25.04.2017). Es wird festgestellt, dass der Anteil der Frauen bzw. Mädchen, „die bei der Eheschließung minderjährig sind und damit von der Unwirksamkeit ihrer Ehe oder einem Verfahren zur Aufhebung der Ehe betroffen sind“, deutlich überwiege. Weitergehende Über-



legungen zu gleichstellungspolitischen Schutz- oder Begleitmaßnahmen enthält die Prüfung allerdings nicht.

Bei Entstehung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung hat es der Gesetzgeber erneut versäumt, eine umfängliche gleichstellungspolitische Gesetzesfolgenabschätzung vorzunehmen, und sich auf die Verwendung eines Textbausteins beschränkt (djb 2023).

2.3.1.3. Rechtspolitische Diskussion zur Änderung des AufenthG

Die aktuellen Diskussionen zu Änderungen im AufenthG, insbesondere in Bezug auf § 31 AufenthG und die humanitären Aufenthaltstitel, stellen ganz explizit geschlechtsspezifische Aspekte in den Vordergrund, um die Situation von Frauen zu verbessern. Vielfach geht es dabei um die Umsetzung der Istanbul-Konvention (IK) (DaMigra 2020, djb 2023, Middelhaue 2023). Die Gesetzesinitiativen beziehen sich vor allem auf den Wirkungsbereich Gewalt. Durch die Anerkennung struktureller Diskriminierung und einer Machtasymmetrie zwischen Männern und Frauen in verschiedenen Lebensbereichen durch die IK, sind auch die in der Arbeitshilfe angesprochenen Wirkungsbereiche Geld, Arbeit und Entscheidungsmacht betroffen.

Das bereits verabschiedete Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (BGBl. I vom 18.08.2023, Nr. 217) verbessert den Nachzug von Familienangehörigen geringfügig und erleichtert den Nachzug von Eltern zu Drittstaatsangehörigen, die sich zum Zweck der Erwerbstätigkeit in Deutschland aufhalten. Diese Regelung lässt gleichstellungsrelevante Auswirkungen erwarten, da insbesondere alleinerziehende Frauen in qualifizierten Beschäftigungen auf Familienunterstützung angewiesen sind, ebenso wie verwitwete Mütter im Herkunftsland besonders häufig die Unterstützung ihrer erwachsenen Kinder in Deutschland benötigen. Die Erleichterungen im Bereich der Niederlassungserlaubnis (§ 9 Abs. 3a AufenthG seit 01.03.2024) zielen auf die Situation von Frauen, die Familienpflichten übernehmen, und wollen eine Motivation schaffen, zumindest halbtags berufstätig zu werden. Ob sich dadurch der Anteil an berufstätigen Frauen erhöhen wird oder Frauen mit Familienpflichten durch diese Anforderung die Aufenthaltsverfestigung weiterhin erschwert wird, lässt sich aktuell noch nicht abschätzen, sollte aber im weiteren Verlauf evaluiert werden.

2.3.1.4. Zusammenfassung

Für die bisherigen Gesetzesfolgenabschätzungen zum AufenthG lässt sich keine systematische Prüfung gleichstellungsrelevanter Wirkungen feststellen. Selbst wenn die nach Geschlechtern unterschiedlichen Ressourcen im Gesetzestext berücksichtigt beziehungsweise in der Gesetzesbegründung dargestellt werden, so erfolgt keine Analyse der zu erwartenden Auswirkungen. Darüber hinaus fehlt es an umfassenden Daten, die konkrete Rückschlüsse auf die geschlechtsspezifischen Auswirkungen des AufenthG zulassen. Gleiches gilt für die Ausgangslage in der Literatur, auch hier fehlt es in weiten Teilen an einer Auseinandersetzung mit diesem Themenkomplex.



2.3.2. Datenlage zu den Lebenslagen von drittstaatsangehörigen Frauen mit Bezug zum AufenthG

2.3.2.1. Vorgehensweise

Für eine nutzbringende Gesetzesfolgenabschätzung ist es wesentlich, die unterschiedliche Betroffenheit der Geschlechter von Normsetzungen datenbasiert herauszuarbeiten. Aus den Auswirkungen auf geschlechtsspezifisch unterschiedliche Lebenslagen lassen sich sodann Rückschlüsse auf Handlungsbedarfe formulieren. Allerdings fehlt es in Deutschland weiterhin an einem kohärenten System einer Migrations- und Integrationsberichterstattung, basierend auf einer umfassenden statistischen Datenerhebung als Grundlage rechtspolitischer Maßnahmen. Eine solche Datenbasis fordert der Globale Migrationspakt der UN (2018) von den nationalen Regierungen (CM-Ziel 1, siehe auch Liebsch/Wipfler 2022: 360 f.). In den letzten Jahren haben jedoch differenzierte Untersuchungen vor allem auf der Grundlage der SOEP-Daten zu verschiedenen Zuwanderungsgruppen deutlich zugenommen, wobei insbesondere die Situation von Geflüchteten untersucht wurde. Diese Daten eröffnen die Möglichkeit, Lebenslagen von drittstaatsangehörigen Zugewanderten exemplarisch auf gleichstellungsrelevante Unterschiede zu analysieren, ohne hierbei allerdings die gesamte Population erfassen zu können, die unter das AufenthG fällt.

Zunächst kann von den Faktoren ausgegangen werden, die bereits gesamtgesellschaftlich eine Ungleichbehandlung der Geschlechter erkennen lassen, um sodann diese Faktoren auf die Lage von Frauen, auf die das AufenthG Anwendung findet, zu übertragen. Diese Faktorenermittlung erfolgt unter anderem mittels der Arbeitshilfe gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung nach § 2 GGO, Auswertung der Literatur sowie anhand der durchgeführten Expert*inneninterviews.

In der juristischen Literatur finden sich nur wenige explizite Thematisierungen der geschlechtsspezifischen Auswirkungen des AufenthG (siehe Frings 1997). Die Kommentarliteratur zu Fragen der Erteilungsvoraussetzungen von Aufenthaltstiteln befasst sich kaum mit geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten, wie den Anforderungen an die Sicherung des Lebensunterhalts. Vereinzelt finden sich Fachartikel, die sich auch mit geschlechtsspezifischen Auswirkungen auseinandersetzen, wie in „Die Bedeutung der Menschenrechte für Migrant*innen in Europa“ (Markard 2019: 236)¹.

Zum Aspekt von geschlechtsspezifischer Gewalt gibt es darüber hinaus zivilgesellschaftliche Ausarbeitungen, welche sich insbesondere mit dem völkerrechtlichen Kontext des Gewaltschutzes im Rahmen der Istanbul-Konvention (IK) auseinandersetzen und deren vornehmliches Ziel die vorbehaltlose Umsetzung der Istanbul-Konvention, insbesondere unter Berücksichtigung von Art. 59 IK ist (DaMigra 2020; djb 2023; Frings/Pertsch 2018: 213).

An darüber hinausgehenden Auseinandersetzungen mit geschlechtsspezifischen Aspekten bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln fehlt es hingegen.

¹ „So haben echte wie vorgeschobene Sorgen um Integration in den vergangenen Jahren zu erhöhten Anforderungen an den Ehegatten- und Familiennachzug geführt – angetrieben durch einen verstärkten Sicherheitsdiskurs und teils paternalistische Strategien zur Gleichstellung der Geschlechter – im Extremfall mit der Folge einer jahrelangen Trennung“ (Markard 2019: 236).



Vor dem Hintergrund der bislang sehr dürftigen Thematisierung der gleichstellungsrelevanten Wirkungen des AufenthG kommt den Expert*innen-Interviews eine besondere Bedeutung zu. Es konnten insgesamt neun Interviews durchgeführt werden. Dazu wurde zunächst ein umfangreicher Interviewleitfaden entwickelt (Anlage 1), der den Interviewpartner*innen vorab zur Verfügung gestellt wurde. Abgefragt wurden sowohl Erfahrungen als auch rechtspolitische Positionierungen. Teilweise wurden die gestellten Fragen zunächst schriftlich beantwortet. Unabhängig davon wurden mit allen Interviewpartner*innen mündliche Interviews (als Zoom-Meeting) durchgeführt. Die Interviews wurden transkribiert und finden sich im Anhang (Anlage 3).

Für die Interviews konnten die Autorinnen zwei Richterinnen an Verwaltungsgerichten, zwei Fachanwält*innen im Migrationsrecht, zwei Mitarbeiter*innen in leitenden Positionen von Ausländerbehörden und drei langjährige Beraterinnen von Fachberatungsstellen gewinnen. Unter den Befragten waren fünf Volljurist*innen, zwei staatlich anerkannte Sozialarbeiterinnen und zwei Verwaltungsfachangestellte. Als Auswahlkriterium galten sowohl Fachkompetenz als auch eine gleichstellungssensible Wahrnehmung des Aufenthaltsrechts. Details zu den Personen finden sich in Anlage 3. Im weiteren Verlauf werden die Interviewpartner*innen wie folgt abgekürzt:

- Gericht 1 und 2
- ABH 1 und 2
- RA*in 1 und 2
- NGO 1, 2 und 3

Im Folgenden werden zunächst nur die verfügbaren empirischen Untersuchungen zu den Lebenslagen von drittstaatsangehörigen Frauen in Deutschland ausgewertet, die dann, zusammen mit den Befunden aus Literatur und Expert*innen-Interviews in die Untersuchung der Auswirkungen des AufenthG unter 2.4 einfließen.

2.3.2.2. Familienkonstellation

Um die geschlechtsspezifische Wirkung eines Gesetzes beurteilen zu können, kommt es auf die unterschiedliche Betroffenheit der Geschlechter und damit auch auf die innerhalb der Adressat*innengruppe bestehende Familienkonstellation an.

Die Geschlechterverteilung unter allen Drittstaatsangehörigen in Deutschland weist mit 47,7 % weiblichen und 52,3 % männlichen Staatsangehörigen (BMI/BAMF 2024: 172) zunächst einen geringfügigen männlichen Überhang auf. Die Verteilung ist jedoch nach Herkunftsstaat sehr unterschiedlich. Finden sich bei den bis 2022 „klassischen“ Fluchtstaaten wie Afghanistan (63,5 %), Syrien (59,1 %), Eritrea (63,2 %) und Pakistan (65,1 %) deutlich höhere männliche Anteile, so dreht sich dieses Verhältnis bei den Herkunftsstaaten der Heiratsmigration, Thailand (87,4 %) und Russland (61,9 %), um. Die Zuwanderung aus der Ukraine zeigte schon 2022 (63,5 %) einen deutlichen weiblichen Überhang wegen der geschlechtsspezifisch unterschiedlichen Beteiligung am Verteidigungskrieg.

Die Unterschiede zeigen sich deutlich, wenn 70 % aller Aufenthaltstitel, die zum Nachzug von Ehepartner*innen erteilt werden, Frauen betreffen (Maciejewski/Harder 2022). Dieser statistische Befund weist bereits auf eine stärker ausgeprägte Abhängigkeit



von Frauen in ehelichen Partner*innenschaften hin, soweit das Aufenthaltsrecht aus familiären Gründen gewährt wurde.

Die Studie von Maciejewski/Harder (2022) ermittelt auf der Grundlage der SOEPv35-Daten (DIW 2019), dass 24 % aller Einwanderungen von ausländischen Personen zwischen 18 und 54 Jahren in den Jahren 2008 bis 2018 zum Zweck des partnerschaftlichen Familiennachzugs erfolgten. 73,2 % der Partner*innen im Familiennachzug waren weiblich, davon 59 % Drittstaatsangehörige.

Differenziert man innerhalb der Gruppe der Drittstaatsangehörigen, so legen gruppenspezifische Daten nahe, dass alleinerziehende Frauen eine besonders relevante Untergruppe bilden.

So leben von den aus der Ukraine Geflüchteten 33 % aller erwachsenen Frauen mit minderjährigen Kindern und ohne Partner*in in Deutschland (Brücker et al. 2023: 5). Nach den Zahlen des Statistischen Bundesamtes von Ende 2023 sind 40 % aller aus der Ukraine Geflüchteten Alleinerziehende und ihre Kinder (Destatis 2023b). In der Gesamtbevölkerung lebten dagegen nur 8 % der Menschen in einer Alleinerziehenden-Familie (a. a. O.).

Die Wahrscheinlichkeit, einer Berufstätigkeit nachzugehen, sinkt bei den geflüchteten Frauen aus der Ukraine, wenn Kinder im Haushalt leben, und nochmals, wenn die Kinder keine Betreuungseinrichtung besuchen. Bei den Männern lässt sich ein solcher Zusammenhang nicht feststellen (Brücker et al. 2023: 11).

Darüber hinaus leben beispielsweise 87 % aller syrischen Frauen zusammen mit Kindern (durchschnittlich 2,5), dagegen nur 47 % aller syrischen Männer (durchschnittlich 1,2), wobei syrische Staatsangehörige die zweitgrößte Gruppe der Geflüchteten in Deutschland bilden (Sauer et al. 2021: 11 f.).

2.3.2.3. Sorgearbeit

Ein weiterer wichtiger Faktor, der mit dem Faktor der Familienkonstellation korreliert, ist die ungleiche Verteilung von Sorgearbeit zwischen den Geschlechtern.

Die Auswertung der IAB-BAMK-SOEP-Daten zeigt, dass geflüchtete Frauen in Deutschland doppelt so viel Zeit mit der Kinderbetreuung und Haushaltsarbeit verbringen wie Männer. Diese Verteilung ändert sich auch nicht, wenn die Frauen einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Bei der deutschen Gesamtbevölkerung liegt dieses Verhältnis nur bei 1,5 (Cardozo 2023: 222). Auch die Studie von Fendel/Kosyakova (2023: 4306) belegt, dass zugewanderte Frauen einen erheblich höheren Anteil der Hausarbeit als männliche Partner übernehmen, wobei dieser Anteil – im Unterschied zu in Deutschland lebenden nicht zugewanderten Frauen – sich durch das Ausmaß der eigenen Erwerbstätigkeit kaum verändert.

Der Anteil zugewanderter Mütter, die sich keine Erwerbstätigkeit wünschen, liegt mit knapp 20 % deutlich über dem Anteil in der Gesamtbevölkerung (12 %), aber unter dem Anteil der Mütter ohne Berufsabschluss in der Gesamtbevölkerung (25 %) und etwa gleich mit dem Anteil der Mütter mit drei und mehr Kindern. 37 % der zugewanderten Mütter bleiben aber ohne Erwerbstätigkeit (Geis-Thöne 2021: 14, auf der Grundlage der SOEP-Daten). Das bedeutet, dass sich fast die Hälfte der nicht erwerbstätigen Frauen eine Berufstätigkeit wünschen. Auch sprechen sich mehr



als die Hälfte (55,3 %) der zugewanderten Mütter für eine gleiche Beteiligung von Männern und Frauen an der Erwerbs- wie der Sorgearbeit aus (Geis-Thöne 2021: 33) und damit mehr als die Mütter aus Westdeutschland in der Gesamtbevölkerung (städtisch 45 %, ländlich 49,3 % nach ebd.).

2.3.2.4. Bildung

Ein weiterer Faktor geschlechtsspezifischer Ungleichheit, welchem auch Auswirkung im Aufenthaltsgesetz zukommt, ist die Bildung.

Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Zuwanderung von Frauen wird deutlich, wenn man ihren Anteil an der Bildungsmigration betrachtet. Bei den Studierenden liegt er bei 42 % und bei der sonstigen Bildungsmigration bei 49 %. Bei Studierenden aus dem Iran (53 %), den USA (55 %), der Russischen Föderation (61 %) und vor allem Südkorea (75 %) überwiegen Frauen. Bei der sonstigen Bildungsmigration bildeten Frauen aus sieben Staaten die Mehrheit, mit den Philippinen an erster Stelle mit 75 % und Indien mit 64 %. Diese Unterschiede weisen auf den hohen Anteil des Pflegebereichs bei der nichtakademischen Bildungsmigration hin (Graf 2022: 14). Insgesamt zeigen diese Zahlen, dass weibliche Zuwanderung einen ganz erheblichen Anteil an der volkswirtschaftlich erwünschten Gewinnung von Fachkräften spielen kann.

Bei der Erwerbsmigration zeigt sich ein differenziertes Bild. Bei den akademischen Fachkräften sind Frauen mit 45 % etwas unterdurchschnittlich vertreten, bei der Blauen Karte ist der Anteil mit 28 % wesentlich geringer, was mit dem Gender-Pay-Gap zusammenhängen dürfte. Unter den Fachkräften mit Berufsausbildung finden sich hingegen 56 % Frauen, was zusammen mit dem hohen weiblichen Anteil unter philippinischen Staatsangehörigen (78 %) auf eine besondere Relevanz des Pflege-sektors hindeutet (Graf 2022: 19). Bei der Erwerbsmigration nach der Balkanregelung (Ungelernte) liegt der Frauenanteil mit 13 % besonders niedrig (ebd.: 20).

Dagegen scheint es weiterhin nicht zu gelingen, die Humanressourcen von geflüchteten Frauen angemessen zu nutzen. Anders als bei geflüchteten Männern, bei denen die Chancen auf eine Erwerbsbeteiligung in einem signifikant positiven Zusammenhang zum Bildungsniveau stehen, spielt dieses für die Erwerbsbeteiligung von geflüchteten Frauen keine Rolle. Das bedeutet, dass Frauen mit einem guten oder sehr guten Bildungsniveau ihre Erwerbschancen nicht verbessern können, weil sie durch andere (objektive) Umstände an der Berufsausübung gehindert werden (Cardozo 2023: 224).

Von den syrischen Frauen sind 61 % ausschließlich mit Familienarbeit beschäftigt, dagegen betrifft dies nur 2 % der syrischen Männer, obwohl mehr syrische Frauen (16 %) einen akademischen Abschluss haben als syrische Männer (12 %). Bei den sonstigen beruflichen und schulischen Abschlüssen gibt es kaum einen Geschlechtsunterschied bei den syrischen Geflüchteten (Sauer et al. 2021: 12). Der besonders hohe Bildungsstand der geflüchteten Frauen aus Syrien lässt darauf schließen, dass ihre Situation als „Hausfrau“ eher den äußeren Umständen und der Priorisierung des Erwerbslebens der Männer geschuldet ist als einer selbstgewählten Rollenübernahme.

Auch die Frauen aus der Ukraine weisen mit 45 % akademischen und 28 % sonstigen Berufsabschlüssen ein höheres Bildungsniveau als ukrainische Männer mit 37 % akademischen Abschlüssen auf. Auch im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung in



Deutschland mit 27 % akademischen Abschlüssen sind ukrainische Frauen höher gebildet (Destatis 2023b).

Die Studie von Maciejewski/Harder (2022: 9) deutet zusätzlich auf eine migrationsbedingte berufliche Herabstufung, die bei Frauen deutlich stärker ausgeprägt ist als bei Männern. Schon der Erste Gleichstellungsbericht der Bundesregierung (BT-Drs. 17/6240: 74) verweist darauf, dass auch Frauen mit hohen Bildungsabschlüssen in Deutschland eine „Retraditionalisierung“ ihrer Rollenübernahme in der Familie erleben. Nach Maciejewski/Harder (2022: 7) arbeiten nur 26,8 % aller nachgezogenen Partner*innen in Deutschland in ihrem erlernten Beruf. Bei den nachgezogenen Männern sind es allerdings 46,9 %, bei den Frauen lediglich 21,7 %. Es zeigt sich hier ein deutlicher beruflicher Rückzug auch bei sehr gut ausgebildeten Nachziehenden. So haben von den nachgezogenen Partner*innen (nicht geschlechtsdifferenziert ausgewiesen), die über keinerlei eigenes Einkommen verfügen, 31,5 % mindestens einen Bachelor-Abschluss (ebd.: 9). Die Betreuung der Kinder im eigenen Haushalt ist ein wesentlicher Grund für diesen Rückzug, ob dies an der fehlenden Kinderbetreuung liegt (Borowsky/Schiefer/Neuhauser et al. 2020) oder an dem Wunsch der Eltern, ist noch nicht ausreichend ermittelt (Maciejewski/Harder 2022: 10).

2.3.2.5. Erwerbstätigkeit und Einkommen

Das Erwerbseinkommen ist ein wesentliches Kriterium für einen gesicherten Aufenthalt in der Bundesrepublik.

Der Anteil der Frauen an drittstaatsangehörigen Erwerbstätigen lag Ende 2022 bei 36,2 % (knapp eine Million). Dabei bestehen sehr große Unterschiede je nach Herkunftsland. Bei ukrainischen Frauen lag der Anteil bei 61,4 %, was sich unschwer aus der ungleichen Geschlechterverteilung bei den Zuzügen erklärt (Frauenanteil von 80 % der Erwachsenen, siehe Brücker et al. 2023: 6), aber auch unter den russischen Staatsangehörigen liegt er überdurchschnittlich bei 59 %, bei den Frauen aus Westbalkanstaaten noch bei 36,9 % und bei den Frauen aus klassischen Fluchtländern (Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien) nur bei 17,3 % (Graf 2022, Tabelle 12).

So stellt die Bertelsmann Stiftung zur finanziellen Lage von Alleinerziehenden insgesamt fest: „Das höhere Armutsrisiko alleinerziehender Familien ist dabei nicht auf mangelnde Erwerbstätigkeit zurückzuführen. So gehen alleinerziehende Mütter häufiger einer Beschäftigung nach als andere Mütter und arbeiten öfter in Vollzeit. Zudem üben auch 40 % der Alleinerziehenden im SGB-II-Bezug eine Erwerbstätigkeit aus – häufiger als der Durchschnitt der Leistungsempfänger*innen“ (Lenze 2021). Drittstaatsangehörige Frauen können dabei nicht nur auf geringere finanzielle Mittel zurückgreifen als Männer, sondern auch auf geringere als Frauen mit deutscher Staatsangehörigkeit.

Der Gender Employment Migration Gap beträgt bei zugewanderten Frauen 27 %, wobei nur ein Fünftel des Unterschieds zu den Einkommen von Männern aus Unterschieden in der Zusammensetzung und Ausstattung mit Humankapital, Betreuungsaufgaben, sozialen Kontakten, Gesundheitszustand und demografischen Merkmalen zu erklären ist (Kosyakova/Salikutluk 2023: 25). Die Studie zu den geschlechtsbezogenen Unterschieden bei der Erwerbsbeteiligung von Geflüchteten und Zugewanderten kommt zu dem Schluss, dass nicht Motivation, sondern faktische Belastungen durch Betreuungsaufgaben, fehlende Netzwerke und mehr gesundheitliche Beein-



trächtigungen zu der geringeren Erwerbsbeteiligung führen (Kosyakova/Salikutluk 2023: 30).

Auf einen weiteren Aspekt der geschlechtsspezifischen Benachteiligung am Arbeitsmarkt verweist die Studie von Kosyakova/Salikutluk (2023). Frauen neigen vor dem Hintergrund traditioneller Geschlechterrollen und geschlechtsspezifischer gesellschaftlicher Erwartungen dazu, Berufe zu wählen, die ihren Aufgaben in der Familie ähneln, wie z. B. Dienstleistungsberufe, Erziehungsberufe, Betreuungsberufe und Pflegeberufe. So arbeitet etwa ein Viertel der weiblichen Geflüchteten im Herkunftsland im Bildungssektor (ebd.: 22). Berufe im Bereich Schule, Erziehung, Soziales erfordern länderspezifische Kenntnisse und Fähigkeiten, die im landwirtschaftlichen oder industriellen Sektor nicht erforderlich sind. Auch die Untersuchung der Erwerbsbeteiligung von geflüchteten Frauen auf der Grundlage der Auswertung der IAB-BAMF-SOEP-Daten (Cardozo 2023) kommt zu dem Schluss, dass geflüchtete Frauen oft über Erfahrung in Berufen verfügen, deren Zugang in Deutschland stark reguliert ist, etwa im Bildungs- und Erziehungssektor (ebd.: 219 f.) Deshalb haben es zugewanderte Frauen schwerer, ihre mitgebrachten Berufe in Deutschland zu nutzen, und müssen mehr investieren, um das entsprechende zielspezifische Wissen zu erwerben. Diese höheren Kosten können eine weitere Erklärung für die geringeren Humankapitalinvestitionen von Frauen sein, was wiederum ihre Erwerbsbeteiligung verringern kann (Kosyakova/Salikutluk 2023: 12).

Aufschlussreich sind in diesem Zusammenhang auch Studien zu bestimmten Gruppen zugewanderter Frauen, wie die von Nazario/Duro (2022) zu mexikanischen Frauen, die zu deutschen Männern nach Berlin gezogen sind. Auffällig ist hier die starke Betonung des beruflichen Abstiegs (88 % kommen mit einem akademischen Abschluss), die lange Dauer des Prozesses der Erwerbsintegration und die Erfahrung des Scheiterns und frustrierten Verbleibs in der haushaltführenden Rolle (ebd.: 20). Diese Erfahrung steht in einem deutlichen Kontrast zu den Motiven der Migration, die durchaus nicht nur familiär ausgerichtet sind, sondern vor allem auch auf beruflichen Aufstieg fokussieren (ebd.: 5, 23 ff.).

Die Hürden beim Berufseinstieg können durch das mangelnde Angebot an Kinderbetreuung erhöht werden (Kosyakova/Salikutluk 2023: 14), weshalb es Frauen schwerer haben, ein existenzsicherndes Einkommen zu erzielen. Eindrücklich zeigt sich dies an den geschlechtsspezifischen Unterschieden von aus der Ukraine geflohenen Menschen. Die Erwerbsquoten von Männern und Frauen ohne Kinder im Haushalt, die aus der Ukraine geflüchtet sind, sind nahezu gleich hoch. Frauen mit Kleinkindern gehen hingegen nur in einem sehr geringen Umfang einer Erwerbstätigkeit nach (3 %; siehe Brücker et al. 2023: 381 ff.).

Die Studie von Kosyakova/Salikutluk (2023) zeigt, dass auch die institutionalisierten Erwartungen an traditionelle Familienmodelle zu einer geringeren Erwerbsbeteiligung von Frauen beitragen. Sie bezieht sich auf Eichhorst/Grienberger-Zingerle/Konle-Seidl (2010: 81), die belegen, dass in Deutschland auf der Grundlage des § 10 SGB II und der Praxis der Jobcenter und Arbeitsagenturen Frauen mit Kindern unter drei Jahren automatisch von den „erwerbsfähigen“ Personen ausgenommen werden und nicht der Arbeitsmarktaktivierungspolitik unterliegen (so auch Brussig et al. 2017: 155 f.).

Auch scheinen geflüchtete Frauen über geringere außerfamiliäre Netzwerke zu verfügen, die den Zugang zur Erwerbstätigkeit erleichtern würden (Kosyakova/Salikutluk 2023: 27). Die Studie führt einen Teil des geschlechtsspezifischen Unterschieds beim



Zugang zum Arbeitsmarkt darauf zurück, dass geflüchtete Frauen weniger Kontakte außerhalb ihrer Familiennetzwerke haben. Diese (fehlenden) sozialen Kontakte bestimmen zum Teil auch das Beschäftigungsgefälle zwischen männlichen und weiblichen Geflüchteten (so auch Gërkhani/Kosyakova 2022).

Diese mehrfachen Hürden beim Zugang zu einer auskömmlichen Erwerbstätigkeit scheinen auch zu bewirken, dass etwa geflüchtete Frauen die Voraussetzungen für die Niederlassungserlaubnis (unbefristeter Aufenthaltstitel) seltener erfüllen als geflüchtete Männer (Schreyer/Fendel 2023, auf der Basis von repräsentativen Daten von Geflüchteten, die zwischen 2013 und 2016 eingereist sind).

2.3.2.6. Spracherwerb

Zugewanderte Frauen finden auch später den Zugang zu Integrationskursen und brauchen deshalb länger für den Erwerb der deutschen Sprache. Eine qualitative Studie mit Frauen aus afrikanischen Ländern zeigt jedoch, dass den Frauen der Spracherwerb ausgesprochen wichtig ist, sie verbinden damit nicht nur einen leichteren Zugang zur Erwerbstätigkeit und die Chance, an ihre bereits erworbenen Qualifikationen anzuknüpfen, ihnen bedeutet Sprachkompetenz auch die Verbesserung ihrer Position im sozialen Raum und ihre gesellschaftliche Anerkennung. Sie erleben, dass gerade die Kombination von geringen Deutschkenntnissen mit ihrem Frausein und zusätzlich ihrem Schwarzsein zu Abwertungen ihrer beruflichen Kompetenz und ihrer charakterlichen Eigenschaften führt und ihr Alltag von Diskriminierungen geprägt wird (van der Land 2022: 142 f.). Ohne ausreichende Sprachkenntnisse fühlen sie sich als ein gesellschaftliches Nichts: „Sprache ist ein wichtiges Instrument der Macht und Handlungsfähigkeit im Ringen der interviewten afrikanischen Migrantinnen um ihre soziale Positionierung und Integration in die deutsche Mehrheitsgesellschaft“ (van der Land 2022: 145). Diese Erfahrungen lassen erkennen, dass drittstaatsangehörige Frauen, ganz besonders ohne den Kontext einer Familie, die Unterstützung beim Zugang zum Spracherwerb existenziell benötigen, um sich Selbstbestimmung und gesellschaftliche Anerkennung zu erschließen. Der Erste Gleichstellungsbericht der Bundesregierung fordert auch im Hinblick auf die zunehmenden Qualifikationsanforderungen der Arbeitswelt eine Migrationspolitik, die der Bildung und dem Spracherwerb einen deutlich höheren Stellenwert zuweist (BT-Drs. 17/6240 vom 16.06.2011, S. 46).

Zugewanderte Frauen können je nach Herkunftsstaat höher qualifiziert sein als Männer (z. B. aus der Ukraine), aber auch deutlich geringer literarisiert als Männer.

Frauen ohne Schulbildung sind unmittelbar nach der Zuwanderung in einer stark schriftgeprägten Gesellschaft deutlich eingeschränkt und erleben einen Verlust an gesellschaftlicher Partizipation in allen Lebensbereichen (Lemke-Ghafir et al. 2021: 39). Der Spracherwerb kann für gering literarisierte Menschen deutlich gefördert und beschleunigt werden, wenn er unmittelbar mit der Lebenswelt verbunden wird (a. a. O.; so auch Brussig et al. 2017: 142). Viele Sprachkurse haben sich diese Einsicht längst zu eigen gemacht, allerdings bleibt es bei der ausschließlichen Ausrichtung auf das Kurssystem. Die Kritik an dieser didaktischen Ausrichtung (Maas/Mehlem 2003) wurde vom BMAS (Verordnungsermächtigung in § 45a Abs. 3 AufenthG) aufgegriffen und in § 11 Abs. 3 die Möglichkeit eines Praktikums zum interaktiven Sprachgebrauch vorgesehen, in der Praxis findet sich jedoch nahezu keine Umsetzung dieses didaktischen Ansatzes (Schroeder/Zakharova 2015: 257 ff.). Die in § 45 AufenthG vorgesehene sozialpädagogische Begleitung der Integrationskurse liegt in



der Hand der Bundesländer. Diese gesetzliche Verankerung der Mitwirkungspflicht der Länder (BT-Drs. 16/5065, 179 zu Art. 1 Nr. 36) führt aber in der Umsetzung nur punktuell zu einem zielgruppenangepassten ganzheitlichen Integrationskonzept (so das Modell der Eltern-/Mütterkurse in Berlin (Giffey/Müller 2011: 435)). Zu erwägen wäre daher eine gesetzliche Verankerung der Praxisverknüpfung zumindest als Wahlmöglichkeit und vor allem bereits in den Anfangskursen.

In der Gruppe der geflüchteten Frauen ist der Anteil der Analphabetinnen besonders hoch, woraus sich ein Zusammenhang mit den ungünstigeren Bedingungen beim Spracherwerb ergeben könnte (Kosyakova/Salikutluk 2023: 22). So gaben bei der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten mehr als 70 % der Männer an, den Kurs erfolgreich abgeschlossen zu haben, aber nur 58 % der Frauen ohne Kinder und nur 50 % der Frauen mit Kindern. Der Faktor Kinder fällt hingegen bei den Männern nicht ins Gewicht (Schreyer/Fendel 2023).

2.3.2.7. Gewalt

Frauen sind grundsätzlich aufgrund patriarchaler Machtstrukturen stärker von häuslicher Gewalt betroffen (BKA 2023a). Für Frauen ohne deutsche Staatsangehörigkeit kommt erschwerend hinzu, dass sie zumeist noch kein stabiles soziales Umfeld und geringe sozialökonomische Ressourcen haben. Im Jahr 2022 waren 69 % der Frauen, die Zuflucht in einem Frauenhaus suchten, nicht in Deutschland geboren. Der Anteil der Frauen, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besaßen, lag bei 64 % (Frauenhauskoordinierung e. V. 2022). Auch der Zweite Gleichstellungsbericht der Bundesregierung verweist darauf, dass Migrantinnen deutlich längere und intensivere Gewalterfahrungen durchleben, bevor es ihnen gelingt, sich aus Gewaltbeziehungen zu lösen (Zweiter Gleichstellungsbericht vom 21.06.2017, BT-Drs. 18/12840, S. 222). Es gibt keine Statistiken zum Anteil der Anträge auf Aufhebung der Wohnsitzauflage wegen häuslicher Gewalt. Diese ist gem. § 12a Abs. 5 Nr. 2 c AufenthG möglich, wenn für die betroffene Person durch die Verpflichtung oder Zuweisung eine den ausdrücklich genannten Gründen vergleichbare Einschränkung entsteht. In der Untersuchung des Paritätischen Gesamtverbandes (Thiel 2019) ergab die Befragung der Ausländerbehörden einen Anteil von 4 % der auf Gewaltschutz bezogenen Anträge an allen Anträgen auf Aufhebung der Wohnsitzauflage (ebd.: 167). Es handelt sich zwar um Einzelfälle, die jedoch jeweils mit einem sehr hohen Verwaltungsaufwand verbunden sind (ebd.: 168). Thiel kommt zu dem Schluss: „Die Wohnsitzregelung berücksichtige nicht die besondere Lebenssituation gewaltbetroffener geflüchteter Frauen. Denn das Lösen aus einer Gewaltsituation bedeute für Betroffene eine große Hürde. Oft dauert es Monate bis Jahre, bis der erforderliche Mut gefasst ist. Sobald eine Entscheidung getroffen ist, brauchen Betroffene schnell Schutz und einen sicheren Ort. Das formale Verfahren und auch die Verfahrensdauer beeinträchtigt die Sicherheit der betroffenen Personen“ (ebd.: 169).

2.3.2.8. Gesundheit

Außerdem ist der geschlechtsspezifische Unterschied beim Gesundheitszustand bei Flüchtlingen stärker ausgeprägt und gewinnt mit zunehmender Aufenthaltsdauer an Bedeutung (Kosyakova/Salikutluk 2023: 27). Frauen mit Fluchterfahrung oder indirektem Migrationshintergrund weisen im Vergleich zum Bevölkerungsdurchschnitt ein niedrigeres psychisches Wohlbefinden auf (Metzing et al. 2020: 70).



2.3.2.9. Zusammenfassung

Die Auswertung der Datenlage ergibt kein konsistentes Bild der Lebenslagen von drittstaatsangehörigen Frauen in Bezug zu ihrem Aufenthaltsstatus, der Familienkonstellation, dem Bildungsstand und weiteren Faktoren. Dafür mangelt es weiterhin an Studien, die sowohl das Geschlecht als auch den genauen Aufenthaltsstatus einbeziehen. Dennoch zeigen sich signifikante Hinweise darauf, dass drittstaatsangehörige Frauen in der Gestaltung ihrer beruflichen und persönlichen Biografie deutlich stärker eingeschränkt werden als drittstaatsangehörige Männer, aber auch im Vergleich zu Frauen ohne eine Migrationsgeschichte. Die Ursachen dafür sind komplex und liegen in gesellschaftlichen wie rechtlichen Umfeldbedingungen. Den Anteil der Regelungen des AufenthG herauszuarbeiten, wird Aufgabe des folgenden Kapitels sein.

2.4. Ermittlung der Auswirkungen auf die verschiedenen Wirkungsbereiche

Der folgende Teil der Ausarbeitung orientiert sich an dem Aufbau des AufenthG und ist in die Abschnitte Einreise und Aufenthalt, Auflagen während des rechtmäßigen Aufenthalts, Aufenthaltsbeendigung und Mitteilungspflichten gegliedert. In Rahmen dieser Abschnitte wird dargestellt, inwieweit sich die einzelnen Regelungen auf Frauen und queere Personen geschlechtsspezifisch anders auswirken als auf Männer. Hierbei sollen auch intersektionale Diskriminierungspotenziale identifiziert und in ihrer Intensität dargelegt werden. Die „Arbeitshilfe gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung nach § 2 GGO“ bildet die Grundlage der Untersuchung; ausgewählte Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes werden auf ihre Wirkungen in den Bereichen Arbeit, Geld, Wissen, Zeit, Entscheidungsmacht, Gesundheit und Gewalt untersucht und auf ihre Vereinbarkeit mit der Gleichstellungsstrategie der Bundesregierung hin analysiert.

2.4.1. Vorgehensweise und Anwendung der Arbeitshilfe

Die Arbeitshilfe hat es sich zum Ziel gesetzt, bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften und gleichstellungsorientierten Gesetzesfolgenabschätzungen zu unterstützen. Sie kann in gleicher Weise für eine Ex-post-Analyse eingesetzt werden, um zu ermitteln, zu welchen gegenregulierenden Handlungsmaßnahmen eine gleichstellungsorientierte Folgenabschätzung hätte führen können.

Die Prüfung soll ermitteln, ob und gegebenenfalls wie die Gleichstellung der Geschlechter bei Rechtsetzungsvorhaben gefördert werden kann. Konkret geht es darum, herauszufinden, ob bereits bestehende und geplante oder rechtspolitisch diskutierte Gesetzesvorhaben unterschiedliche Wirkungen auf die Lebenssituationen von Frauen und Männer haben oder potenziell haben können. Mit dieser Betrachtungsweise können Regelungsnotwendigkeiten offenbart werden und Eingang in die Gesetzesbegründung finden. Sie kann auch helfen, bei geplanten Regelungsvorhaben unerwünschte Nebenwirkungen offenzulegen und mögliche Differenzierungen, Öffnungsklauseln oder Ausnahmetatbestände zu identifizieren, die konstatierte Folgen für die Gleichstellung verhindern oder abschwächen bzw. sie im positiven Sinne verstärken können.



Die Arbeitshilfe sieht hierfür vier Prüfschritte vor, an denen sich auch diese Studie orientiert. Zunächst wird in einer Relevanzprüfung ermittelt, ob eine eingehende Untersuchung geschlechtsspezifischer Regelungsfolgen überhaupt erforderlich ist. Diese geschlechtsspezifische Relevanz konnte für das AufenthG, hier unter 2.1, bereits festgestellt werden. In einer Hauptprüfung, die nunmehr an dieser Stelle der Studie folgt, werden die konkreten Normsetzungen mit den relevanten Lebensbereichen in Verbindung gesetzt, um die zu erwartenden geschlechtsspezifischen Aus- und Nebenwirkungen herauszuarbeiten. Auf dieser Grundlage können dann Veränderungspotenziale ermittelt und weitere Maßnahmen zur Förderung der Geschlechtergerechtigkeit entwickelt werden (hier unter 2.5). In einer Zusammenfassung können dann die Ergebnisse bewertet und dargestellt werden (hier unter 2.6).

Um die gleichstellungspolitische Wirkung des Vorhabens zu identifizieren, legt die Arbeitshilfe verschiedene Bereiche fest, in denen es regelmäßig zu einer mittelbaren Diskriminierung von Frauen kommt: Arbeit, Geld, Wissen, Zeit, Entscheidungsmacht, Gesundheit und Gewalt. Diese Bereiche wurden im Wesentlichen bereits im Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung (BT-Drs. 17/6240 vom 25.01.2011, S. 39) als ungleich verteilte Ressourcen identifiziert.

Dabei weist die Arbeitshilfe darauf hin, dass sich die nachteiligen Auswirkungen aufgrund des Geschlechts im Zusammenwirken mit spezifischen Dimensionen wie Einkommen, Bildung, Alter, Behinderung, Migrationsgeschichte oder sexuelle Orientierung ergeben oder verstärken können.

Die so festgestellten und zugeordneten Auswirkungen werden an den neun Zielen der Gleichstellungsstrategie der Bundesregierung gemessen (die Zahlen in den Klammern verweisen auf die Nummern der Gleichstellungsziele).

Auf diese Wirkbereiche werden im Folgenden die einzelnen Abschnitte des AufenthG hin untersucht. Hierfür wird sich der zuvor herausgearbeiteten Datenanalyse, der verfügbaren Literatur und Expert*inneninterviews bedient (siehe 2.3.2.1).

2.4.2. Einreise und Aufenthalt

Den Hauptteil des AufenthG bildet das 2. Kapitel, das Recht der Einreise und des Aufenthalts für Drittstaatsangehörige.

Dieser Teil enthält die allgemeinen Voraussetzungen für den Zugang zum und Verbleib im Bundesgebiet und bestimmt damit auch die grundlegende Systematik des Ausländer*innenaufenthaltsrechts. Die Struktur des Ausländer*innenaufenthaltsrechts war im Wortlaut bisher als ein Abwehrrecht² der Bundesrepublik Deutschland gegenüber Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit gefasst.³ In der Neufassung (BGBl. 2023 I Nr. 217 vom 18.08.2023), in Kraft getreten am 18.11.2023, wurde das Wort „Begrenzung“ gestrichen. Das bedeutet aber keine Abkehr vom Konzept des Verbots mit Erlaubnisvorbehalt: Ein Recht zum Aufenthalt kann nur entstehen, wenn alle im AufenthG vorgesehenen materiellen und formellen Voraussetzungen vorliegen

2 Der Vorläufer des AufenthG, das Ausländergesetz 1965, war aus der Ausländerpolizeiverordnung von 1938 hervorgegangen und galt stets als Teil des besonderen Polizeirechts, welches ausschließlich auf den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgerichtet war (Bender in Hofmann, Bender in Hofmann, § 1 Rn. 1).

3 AufenthG bis zum 17.11.2023: „Das Gesetz dient der Steuerung und der Begrenzung und des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland.“ Hervorhebung durch die Autorinnen.



(Dienelt in: Bergmann/Dienelt, § 1 Rn. 5). Um diese Anforderungen zu erfüllen, braucht es den Einsatz von Ressourcen, die in unserer Gesellschaft geschlechtsspezifisch unterschiedlich verteilt sind. Bei den Anforderungen an Pass und Visum sind beispielsweise die Aspekte Mobilität, Care-Arbeit (Arbeit, Zeit), Einkommen (Geld) und Selbstbestimmung (Entscheidungsmacht) als Faktoren zu berücksichtigen, die den Zugang zum Bundesgebiet beeinflussen.

Gleichstellungsrelevante Auswirkungen können ihre Ursache auch in einem geschlechtsspezifisch unterschiedlichen Bildungsniveau sowie einer rollenspezifischen Aufteilung der Informationsbeschaffung (Wirkbereich Wissen) haben. Das AufenthG beinhaltet bislang keine Informationspflichten für die Ausländerbehörden selbst, dadurch kommt es immer wieder zu Situationen, in denen Betroffene ihre Rechtsansprüche nicht oder nur unzureichend geltend machen. Frauen können sowohl durch Bildungsbenachteiligungen als auch durch fehlende Erfahrungen im Umgang mit Behörden geschlechtsspezifisch benachteiligt werden. Es stehen zwar die vom Bund finanzierten Migrationsberatungen für Erwachsene (BMI) und die Jugendmigrationsdienste (BMFSFJ) zur Verfügung (§ 45 AufenthG), allerdings reicht das Angebot für den Bedarf nicht aus und es fehlt oft auch an der Information über diese Angebote. Insgesamt werden zugewanderte Menschen zu spät von der Migrationsberatung erreicht (Bundesrechnungshof 2024: 13 f.), die Ursachen und die geschlechtsspezifischen Unterschiede sind jedoch bislang nicht ermittelt worden (zur fehlenden Erfolgskontrolle siehe auch Bundesrechnungshof 2024: 20).

2.4.2.1. Allgemeine Anforderungen des § 5 AufenthG

a. Aktuelle Gesetzeslage

Allen Aufenthaltstiteln nach dem AufenthG vorangestellt sind die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen in § 5 AufenthG. Sie müssen bei jedem Aufenthaltstitel erfüllt sein, es sei denn, es liegt ein atypischer Ausnahmefall („in der Regel“) vor. Sonderregelungen finden sich auch in § 5 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 AufenthG sowie in einigen Anspruchsgrundlagen für spezifische Aufenthaltstitel.

Sicherung des Lebensunterhalts

Eine der zentralen Erteilungsvoraussetzungen (neben der geklärten Identität gem. § 5 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG und dem Fehlen von Ausweisungsinteressen gem. § 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG) ist die Sicherung des Lebensunterhalts gem. § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG für die Antragstellenden selbst sowie für Familienangehörige, die der sogenannten Kernfamilie (Ehepartner*innen, minderjährige, unverheiratete Kinder) zuzurechnen sind oder die ihr Aufenthaltsrecht von ihnen ableiten (VwV AufenthG 2.3.2; BVerwG Urt. v. 29.11.2012 – 10 C 4.12). Eine Legaldefinition findet sich in § 2 Abs. 3 AufenthG. Die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte geht davon aus, dass die Unterhaltssicherung eine Erteilungsvoraussetzung von grundlegendem staatlichem Interesse und zugleich die wichtigste Voraussetzung darstellt, um die Inanspruchnahme öffentlicher Mittel zu verhindern (BVerwG, Urteil vom 16.8.2011 – 1 C 12/10; BVerwG, Urteil vom 22.05.2012 – 1 C 6/11). Die Feststellung, ob der Lebensunterhalt einer Person tatsächlich gesichert ist, ist im Rahmen einer prognostischen Würdigung unter Berücksichtigung des Einzelfalls zu ermitteln (BVerwG Urteil vom 07.04.2009 – 1 C 17/08).



Die Lebensunterhaltssicherung ist zwar „nur“ als Regelanforderung gestaltet, Ausnahmen setzen jedoch voraus, dass

„(...) ein Sachverhalt vorliegt, der sich so sehr vom gesetzlichen Regeltatbestand unterscheidet, dass er das ausschlaggebende Gewicht des gesetzlichen Regelerteilungsgrundes beseitigt. Dies ist anhand des Zwecks des Regeltatbestands zu ermitteln. Ein Fall unterscheidet sich demnach nicht bereits deshalb vom Regelfall, weil besondere, außergewöhnliche Umstände und Merkmale zu einer Abweichung von der Vielzahl gleich liegender Fälle führen. Vielmehr ist zusätzlich erforderlich, dass eine solche Abweichung die Anwendung des Regeltatbestandes nach seinem Sinn und Zweck unpassend oder grob unverhältnismäßig oder unzutunlich erscheinen lässt.“ (VwV AufenthG 5.0.2)

Zwar verweisen die Verwaltungsvorschriften auch auf den Grund- und Menschenrechtsbezug der Öffnungsklausel:

„(...) aber auch dann, wenn entweder aus Gründen höherrangigen Rechts wie etwa Artikel 6 GG oder im Hinblick auf Artikel 8 EMRK (Schutz des Familienlebens) die Erteilung eines Visums zum Familiennachzug zwingend geboten ist. Solche Umstände können vorliegen, wenn die Herstellung der Lebensgemeinschaft im Herkunftsland im Einzelfall nicht möglich ist.“ (VwV AufenthG 5.1.1.2)

Diese Grundrechtsbindung hat in der Rechtsprechung jedoch kaum einen Widerhall gefunden, wenn es um die besonderen Lebenssituationen von Frauen (beispielsweise während Schwangerschaft und Mutterschaft) geht. Ganz im Gegenteil: Ausdrücklich soll die „Betreuungsbedürftigkeit von Kindern und die gesellschaftliche sowie wirtschaftliche Bedeutung der Kindererziehung“ keine atypische Konstellation begründen (Beiderbeck in: BeckOK 2024, § 5 Rn. 17), weil es sich dabei nicht um Lebensumstände handle, die dem Gesetzgeber nicht bekannt oder bewusst gewesen seien (BVerwG vom 23.05.2012 – 6 C 22/11, Rn. 23). Es wird insoweit also davon ausgegangen, dass der Gesetzgeber eine solche Ausnahmeregelung bewusst nicht schaffen wollte.

Diese Rechtsprechung verdeutlicht, dass die Unterhaltssicherung und damit vor allem die Erwerbsarbeit den Faktor mit der höchsten Priorität für ein Aufenthaltsrecht in Deutschland bildet. Andere gesellschaftspolitisch notwendige Leistungen der Care-Arbeit, wie die Erziehung von Kindern, die Pflege älterer Familienmitglieder, ehrenamtliche Tätigkeiten und weitere Tätigkeiten, die für einen erfolgreichen Migrationsprozess bedeutend sind, werden durch eine solche Priorisierung ausgeblendet.

Die allgemeine Erteilungsvoraussetzung des § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG ist nur erfüllt, wenn der Lebensunterhalt für alle Familienmitglieder gesichert ist, das bedeutet für Familien mit mehreren Kindern und für Alleinerziehende, dass das Erwerbseinkommen auch für den Bedarf der Kinder ausreichen muss und umso höhere finanzielle Anforderungen gestellt werden, je mehr Personen Teil der Familie sind.



b. Geschlechtsspezifische Lebenslagen im Zusammenhang mit der Lebensunterhaltssicherung

Berechnung der Lebensunterhaltssicherung

Die Berechnung des Lebensunterhalts erfolgt je nachdem, ob es um familiäre Aufenthaltserlaubnisse geht, bei denen durch die Vorgaben der Familiennachzugsrichtlinie nur die existenzsichernden Bedarfe berücksichtigt werden dürfen (EuGH, Urteil vom 04.03.2010 – C-578/08, Chakroun; BVerwG, Urteil vom 16.10.2010 – 1 C 20.09) oder um die sonstigen Aufenthaltstitel, einschließlich der Niederlassungserlaubnis, bei denen darauf abgestellt wird, ob ein aufstockender Anspruch auf Bürgergeld oder Grundsicherung ausgeschlossen ist. Bei dieser Berechnung werden von dem tatsächlich erzielten Nettoeinkommen zunächst die Freibeträge nach § 11b SGB II für Erwerbstätige abgezogen und nur das bereinigte Nettoeinkommen für die Bewertung des gesicherten Lebensunterhalts berücksichtigt (BVerwG, Urteil vom 26.08.2008 – 1 C 32.07, Rn. 21). Die Freibeträge im Sozialrecht wirken sich also zu Ungunsten der Betroffenen im Ausländer*innenrecht aus (Bender in: Hofmann 2023, § 2 AufenthG, Rn. 15; Huber in: Huber/Mantel 2021, § 2 AufenthG, Rn. 12). Ausgenommen von der Berücksichtigung bei der Einkommenshöhe bleiben lediglich die Bedarfe für Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen (BT-Drs. 15/420 vom 07.02.2003, S. 68).

Bei beiden Berechnungen wird der Anspruch auf den Mehrbedarfszuschlag gem. § 21 Abs. 3 SGB II für Alleinerziehende berücksichtigt. Dieser als finanzielle Entlastung für Alleinerziehende geschaffene Zuschlag wird bei der Bedarfsberechnung im Aufenthaltsrecht aufgeschlagen, sodass sich das Mindesteinkommen zum Erhalt oder der Verlängerung des Aufenthaltstitels für Alleinerziehende erhöht (BVerwG, Urteil vom 07.04.2009 – 1 C 17.08). Auch die Qualifizierung des Wohngelds als aufenthaltsschädliche Leistung für einkommensschwache Haushalte wirkt sich belastend auf Migrant*innen aus, weil diese Leistung bei der Berechnung des für einen Aufenthaltstitel erforderlichen Einkommens nicht berücksichtigt wird (BVerwG, Urteil vom 29.11.2012 – 10 C 4/12). Die Beantragung dieser Leistung kann das Aufenthaltsrecht außerdem gefährden, weil die allgemeine Erteilungsvoraussetzung der Sicherung des Lebensunterhalts nicht mehr erfüllt wird, wenn Wohngeld eingesetzt wird, um den Lebensunterhalt zu decken. In der Konsequenz verzichten Drittstaatsangehörige mit befristeten Aufenthaltstiteln auf diese Sozialleistung, obwohl sie einen Anspruch auf Unterstützung bei hoher Mietbelastung haben (Lenze 2021). In den Expert*inneninterviews weisen Gericht 1 und NGO 2 und NGO 3 übereinstimmend darauf hin, dass Alleinerziehende oftmals durch besonders hohe Mieten belastet werden, weil sie es mit der doppelten Zuordnung als Migrant*innen und Alleinerziehende am Wohnungsmarkt ausgesprochen schwer haben, zumal Sozialwohnungen faktisch kaum verfügbar sind. Es handele sich dabei um einen gesellschaftlichen Missstand, zurückzuführen auf falsche politische Entscheidungen. Dies müsse auch aufenthaltsrechtlich berücksichtigt werden, zugewanderte Familien dürften von der staatlichen Ausgleichsleistung zur Milderung dieses Missstandes nicht ausgeschlossen werden.

ABH 2 sieht das Wohngeld grundsätzlich schon als Leistung zum Lebensunterhalt, die von Zuwanderern nicht beansprucht werden sollte, verweist aber auch auf die aktuelle Situation am Wohnungsmarkt und sieht die Notwendigkeit, Menschen vor diesen übermäßigen Belastungen zu schützen. Sie befürchtet aber auch, dass gerade das Wohngeld den Spielraum von Vermieter*innen erhöht, die Mieten immer weiter zu erhöhen.



RA*in 1 nennt als Beispiel:

„Hier würden etwa hohe Mieten in Ballungsräumen ausgeglichen. Derzeit ist es etwa sehr schwierig, in München mit den dortigen Mieten die Lebensunterhaltssicherung zu erreichen.“

NGO 2 sagt dazu:

„Es würde eine große Erleichterung bedeuten, wenn es nicht als schädlich angesehen würde, das Wohngeld (...) und es ist auch sozialpolitisch nicht zu verstehen, warum der Ausgleich für diese Belastungen Migrantinnen nicht zur Verfügung steht (...).“

NGO 1 verweist auch auf die Auswirkungen für das Kindeswohl:

„(...) andererseits werden gerade besonders vulnerable Gruppen, davon besonders häufig Frauen mit Kindern und Alleinerziehende, davon ausgeschlossen aufgrund der aufenthaltsrechtlichen Regelung. Im Grunde geht das zulasten der Kinder, weil ihr Existenzminimum nicht gewährleistet ist, wenn Familien auf das Wohngeld verzichten müssen.“

ABH 1 hält dem Argument der Belastung der Sozialkassen entgegen:

„Ich kann nicht beurteilen, ob eine solche Regelung einen großen Riss in der Sozialkasse verursachen würde. In einem Sozialstaat aber sollten die finanziell schwachen Familien/Frauen/Kinder geschützt werden (...).“

Gericht 1 argumentiert sozialpolitisch:

„Für eine derartige Regelung spricht, dass gerade die Bevölkerungsgruppe, die kaum Möglichkeiten der Einflussnahme auf den Wohnungsmarkt hat und nicht in der Lage ist, durch Zahlung höherer Mieten in andere Quartiere auszuweichen, wenn schon nicht durch den Bau neuer Sozialwohnungen, so doch durch den sanktionsfreien Bezug von Wohngeld geschützt werden sollte. Die von dieser Bevölkerungsgruppe nicht verschuldete Misere auf dem Wohnungsmarkt sollte mithin nicht auch noch zu deren Lasten zementiert werden.“

RA*in 2 hält dies auch in der Systematik des AufenthG für konsistent:

„Wohngeld dient der wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familien-gerechten Wohnens, deshalb könnte es ähnlich wie Kindergeld, insb. unter Berücksichtigung der steigenden Mieten, als Einkommen Berücksichtigung finden.“

Anrechnung der sozialrechtlichen Familienleistungen

Die Berücksichtigung der sozialrechtlichen Familienleistungen bei der Berechnung des erforderlichen Mindesteinkommens (§ 2 Abs. 3 Satz 3 AufenthG) hat bereits eine deutliche Entlastung für Familien geschaffen. Der gesetzgeberische Gedanke war hier, dass Leistungen, die der Staat ausdrücklich zur Entlastung von Familien oder zum Wohl des Kindes erbringt, auch denen zukommen sollen, die diese Lasten tragen. Auch das Bundesverfassungsgericht sieht eine staatliche Verpflichtung zur Gleichbe-



handlung bei den Familienleistungen, sobald Familien eine dauerhafte Bleibeperspektive in Deutschland haben (BVerfG vom 10.07.2012 – 1 BvL 2/10). Um einen mittelbaren Ausschluss von diesen Leistungen zu verhindern, gilt die Inanspruchnahme nicht als aufenthaltsschädlich nach § 2 Abs. 3 AufenthG. Positiv für alleinerziehende Migrant*innen hat sich insbesondere die Ausdehnung der Unterhaltsvorschussleistungen ausgewirkt. Diese Leistung ist für Alleinerziehende, bei denen der andere Elternteil im Ausland lebt und nicht zu Unterhaltsleistungen herangezogen werden kann, von großer Bedeutung. Zusammen mit dem Kindergeld deckt der Unterhaltsvorschuss in vielen Fällen den existenzsichernden Bedarf der Kinder, abgesehen von den Unterkunftskosten. Dadurch wird das zu erzielende Mindesteinkommen für Alleinerziehende deutlich herabgesetzt. Solange der Unterhaltsvorschuss nur bis zur Vollendung des 12. Lebensjahrs gezahlt wurde, bestand für Alleinerziehende mit älteren Kindern bei einem Nettoeinkommen unter 2.000 Euro keine Möglichkeit zur Herstellung der Familieneinheit in Deutschland. NGO 1 weist aber auf erhebliche Informationsdefizite bei den Familien hin. Weil ihnen ständig gesagt würde, sie dürften keine Sozialleistungen beziehen, trauen sie sich nicht, u. a. Unterhaltsvorschuss zu beantragen.

RA*in 2 meint:

„Ich halte es für erforderlich, dass die Berechnung des Lebensunterhalts gesetzlich präziser gefasst wird und eine stärkere Differenzierung erfolgt.“

Nach Auffassung von RA*in 2 sollte die Bewertung des gesicherten Lebensunterhalts insgesamt stärker einzelfallbezogen erfolgen, wie dies auch Art. 17 der Familiennachzugsrichtlinie vorgibt, und erläutert dies an einem Beispiel:

„Konkret begegnet mir in der Praxis besonders häufig der Fall der Pflegeleistungen. Sie werden nicht als Einkommen gesehen und hiervon sind dann beispielsweise Mütter von schwerbehinderten Kindern betroffen. Sie können aufgrund der Betreuung nicht arbeiten und die Pflegeleistungen werden nicht als Einkommen berücksichtigt, sie können den Lebensunterhalt nicht nachweisen.“

Gender-Pay-Gap

Drittstaatsangehörige Frauen sind überproportional oft in schlecht bezahlten Sektoren des Arbeitsmarktes beschäftigt und können die Sicherung des Lebensunterhalts deshalb schwerer erreichen (2.3.2.5).

Mit den Kindern allein lebende alleinerziehende Frauen können ein ausreichendes Einkommen noch schwerer erzielen, weil sie wegen der Kinderbetreuung nicht Vollzeit arbeiten können (Lenze 2021).

Alle Interviewpartner*innen sehen für drittstaatsangehörige Frauen besondere Hürden, wenn es um die Erfüllung der Voraussetzung der Lebensunterhaltssicherung geht, grundlegend bedingt durch niedrigqualifizierte und schlecht bezahlte Arbeit (Gender-Pay-Gap), verschärft durch die Betreuungspflicht für Kinder oder pflegebedürftige Personen im Haushalt und weiter gesteigert für Alleinerziehende, die zumeist zusätzlich nicht auf die eigenen Eltern oder ein sonstiges stabiles soziales Umfeld zurückgreifen können.



Sorgearbeit

Die Verteilung der Arbeit in die Bereiche Lohnarbeit und reproduktive Arbeit ist in der gesamten deutschen Bevölkerung geschlechtsspezifisch unterschiedlich verteilt. Bei drittstaatsangehörigen Frauen fällt die Verteilung noch stärker zu Ungunsten der Lohnarbeit und zugunsten der reproduktiven Arbeit aus (siehe 2.3.2.3).

Drittstaatsangehörige Frauen haben mehr Kinder als die Gesamtbevölkerung, in einigen Gruppen ist der Anteil der Alleinerziehenden sehr hoch (siehe 2.3.2.1) und Frauen übernehmen den größeren Teil der Sorgearbeit. Um das aufenthaltsrechtlich notwendige Einkommen zu erzielen und eine berufliche Perspektive in Deutschland zu entwickeln, sind sie auf eine funktionierende und passgenaue Kinderbetreuung, Ganztagschulen und Freizeitangebote für Kinder angewiesen. Weil diese aber nicht ausreichend verfügbar sind, geraten insbesondere Mütter unter erheblichen Zeitdruck. Die aufenthaltsrechtlichen Anforderungen ermöglichen Alleinerziehenden keine Auszeiten oder eine reduzierte Erwerbstätigkeit. Aber auch in Zwei-Eltern-Familien müssen die Frauen meist Erwerbsarbeit und Erziehung sowie die Pflege von Kindern und Angehörigen vereinbaren.

Ausnahmen von der Anforderung der Sicherung des Lebensunterhalts werden generell für die Zeit der Schwangerschaft, der Kindererziehung oder der Pflege von Angehörigen nicht gemacht.

Gericht 1 sagt dazu:

„Eine Ausnahme von der Regel kann nur bei atypischen Sachverhalten in Betracht gezogen werden. Alleinerziehende Frauen oder auch Frauen in prekären Arbeitsverhältnissen haben jedoch im Regelfall, also regelmäßig, mit besonderen Hürden bei der Sicherung ihres Lebensunterhaltes zu kämpfen, sodass ohne Hinzutreten weiterer besonderer Konstellationen, wie etwa schwere Erkrankung des Kindes (vgl. Vorlagebeschluss des Hess. VGH vom 17.12.2021 an den EuGH in der Sache 3 A 709/16), ein Absehen vom Regelfall schwerlich zu begründen ist.“

ABH 1 bestätigt diese Praxis:

„Es ist aber eine Definitionsfrage der ‚Atypik‘, wie also die unbestimmten Rechtsbegriffe mit Leben gefüllt werden. Der Fall muss sich derart von anderen unterscheiden, dass die Regelerteilungsvoraussetzung sein Gewicht verliert. (...) Die Entscheidung unterliegt zwar der gerichtlichen Prüfung, es ist dennoch möglich, dass die Gerichte selbst es in Frage stellen, ob die o. a. Konstellation ein Ausnahmefall ist.“

So auch Gericht 2:

„Allerdings setzt das Regel-Ausnahme-Verhältnis eben eine Ausnahmekonstellation voraus; diese liegt nicht vor, wenn Frauen sich schlicht in ein traditionelles Rollenverhältnis eingefügt haben. Das ist keine Ausnahme, sondern – zu einem gewissen Umfang auch bei Inländerinnen – der Normalfall.“



Und RA*in 2:

„(...) es wird eben in der Regel davon ausgegangen. Beispielsweise finden Alleinerziehende mit Kindern keine Berücksichtigung.“

NGO 1 verweist hier auf eine problematische Situation unmittelbar nach dem Zuzug von Frauen mit Kindern, ganz besonders Alleinerziehender. Durch die Familienaufgaben sind sie an der Teilnahme an Integrationskursen gehindert, Kitaplätze sind für jüngere Kinder gar nicht und für ältere erst nach langen Wartezeiten verfügbar. Nach ihrem Eindruck werden migrantische Kinder zusätzlich bei der Platzvergabe benachteiligt. Mittlerweile werden auch nur noch Sprachkurse ohne Kinderbetreuung angeboten, weil dies im Aufgabenbereich der Länder liegt. Den Ländern stünden hierfür keine Mittel zur Verfügung und den Kommunen fehle es ebenfalls an finanziellen Mitteln.

NGO 3 ergänzt:

„Alleinerziehende Migrantinnen stecken in einem Teufelskreis von: keinen Kitaplatz wegen Arbeitslosigkeit – keine Arbeit ohne Kitaplatz.“

RA*in 1 meint dazu:

„Es bräuchte etwa Regelungen, dass ein Minijob neben der Erziehung von Kindern bis zur Volljährigkeit ausreicht. Denn die Frauen zeigen so ihren Willen, zu arbeiten, auch wenn der Lebensunterhalt noch nicht vollständig gesichert ist.“

NGO 3 zeigt am Beispiel von einzelnen Härtefallentscheidungen, die nicht an die gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen gebunden sind, wie lebensnahe Anforderungen aussehen können:

Die Aufenthaltserlaubnis „wird zunächst für zwei Jahre mit den Auflagen erteilt, dass der Lebensunterhalt der Familie überwiegend (51 %) gesichert wird oder Frau X eine Berufsausbildung mit anschließender weitgehender (75%) Lebensunterhaltssicherung aufnimmt.“

Bildung und Qualifikation

Die aufenthaltsrechtliche Anforderung, immer ein bestimmtes Mindesteinkommen erreichen zu müssen, bewirkt zusätzlich zu bestehenden Rollenmustern, dass die Verteilung der Lohnarbeit danach erfolgt, wer das höhere Einkommen erzielt. Im Bereich der Beschäftigungen ohne qualifizierte Abschlüsse und auch bei den nichtakademischen qualifizierten Abschlüssen fällt der Vergleich zugunsten der Männer aus.

Frauen entscheiden sich zumeist für Berufe im sozialen Bereich. Diese Berufswahl bereitet weitere geschlechtsspezifische Hürden. Die Qualifikation von Frauen und die Anknüpfung an bereits im Herkunftsland erreichte Qualifikationen hat ebenfalls geschlechtsspezifische Auswirkungen, weil die Art der Qualifikationen (Dienstleistungen, Heil- und Erziehungsberufe) ein höheres Niveau an deutschen Sprachkenntnissen erfordert als handwerkliche Berufe und oftmals Anpassungsmaßnahmen voraussetzt, weil es sich um reglementierte Berufe handelt. Dem dafür erforderlichen Zeitaufwand steht der Druck entgegen, möglichst schnell zum Erwerbseinkommen der Familie beitragen zu müssen, da sonst das Aufenthaltsrecht gefährdet ist.



Nicht zu unterschätzen ist auch die Diskriminierung von drittstaatsangehörigen Frauen am Arbeitsmarkt, vor allem gegenüber Kopftuch tragenden Frauen sind die Vorurteile groß.

NGO 1 meint dazu:

„Das Klima richtet sich so stark gegen muslimische, vor allem Kopftuch tragende Frauen, dass sie weit höhere Anforderungen zu erfüllen haben und auch die aufenthaltsrechtlichen Vorgaben viel schwerer erfüllen können. Und dann kommt das zusammen mit den anderen Faktoren, alleinerziehende Frauen haben es generell schwer am Arbeitsmarkt, muslimische alleinerziehende Frauen noch schwerer und am schwierigsten ist es für alleinerziehende muslimische Frauen mit Kopftuch. Generell wird aber muslimischen Frauen wenig zugetraut.“

Die Problematik der erschwerten Zugänglichkeit zu qualifizierten Berufen und der Anknüpfung an erworbene Qualifikationen erfordert Maßnahmen außerhalb des Aufenthaltsgesetzes im Bereich der Berufsankennung und der Schulungsangebote. Dennoch kann auch die Modifizierung der Anforderungen an die Sicherung des Lebensunterhalts auf die Investitionen in das Humankapital einwirken, beispielsweise durch eine Ausnahmeregelung, die für Zeiten der Teilnahme an Anpassungsmaßnahmen, Aus- und Weiterbildungen von der (vollen) Sicherung des Lebensunterhalts absehen könnte, so, wie dies bei den Bleiberechten nach §§ 25a und 25b AufenthG und bei der Niederlassungserlaubnis für junge Menschen (§ 35 Abs. 3 Nr. 3 AufenthG) bereits geregelt ist.

Aufenthaltsverfestigung

Deutliche geschlechtsspezifische Auswirkungen des geringen Erwerbseinkommens von Frauen zeigen sich auch bei der Aufenthaltsverfestigung. Die wenigen verfügbaren Daten deuten darauf hin, dass es Frauen aus Drittstaaten schwerer gelingt, einen verfestigten Aufenthaltsstatus und als konsequente Fortsetzung eine Einbürgerung zu erreichen als Männern (Schreyer/Fendel 2023). Sie sind mit der Kindererziehung stärker belastet als Frauen mit deutscher Staatsangehörigkeit und die Höhe ihres Einkommens liegt nicht nur unter dem der Männer, sondern auch unter dem der Frauen mit deutscher Staatsangehörigkeit (Destatis 2023a). Alleinstehende drittstaatsangehörige Frauen können selbst im Rentenalter oft keine Niederlassungserlaubnis erhalten, weil sie mit ihrer niedrigen Rente den Lebensunterhalt nicht sichern können (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG). Einen Ausnahmetatbestand stellt das nach der Rechtsauffassung des OVG Hamburg nicht dar (OVG Hamburg, Beschluss vom 02.03.2018 – 1 Bs 264/17). Die fehlende Aufenthaltsverfestigung trotz eines sehr langen Aufenthalts in Deutschland führt auch zu einer Einschränkung der Bewegungs- und Entscheidungsfreiheit. Nur wer über eine Niederlassungserlaubnis (+15 Jahre Aufenthalt) verfügt, darf Deutschland für länger als sechs Monate verlassen und wieder zurückkehren (§ 51 Abs. 2 AufenthG).

ABH 2 hält das durchaus für gerechtfertigt:

„Aus meiner Sicht sollte für den verfestigten Aufenthalt der Lebensunterhalt komplett gesichert sein. Der besonderen Situation von Frauen und der Alleinerziehenden kann bei den befristeten Aufenthaltstiteln Rechnung getragen werden. Es stimmt zwar, dass Frauen geschlechtsspezifische Probleme haben,



den Lebensunterhalt alleine zu sichern, und auf besondere Hindernisse in der Gesellschaft stoßen, aber darauf kann dann bei der Verlängerung der befristeten Aufenthaltstitel Rücksicht genommen werden.“

RA*in 2 hält dem entgegen:

„Hier spielen insbesondere genderspezifische Aspekte eine Rolle, wie Lohn-differenz, Rentenunterschiede und Familienpflichten. Hier wird wenig berücksichtigt, dass die Frauen in der Regel die Care-Arbeit leisten und meistens beispielsweise nur einem Minijob nachgehen. Damit können sie für sich selbst die Rentenanwartschaft nicht sicherstellen.“

NGO 2 schildert die Problematik aus der Perspektive der Frauen:

„Und wenn es dann zu einer Trennung kommt oder die Väter verschwinden, dann haben die Mütter vorher wenig oder gar nicht gearbeitet und das vielleicht auch nur als ungelernete Arbeitskraft. In einer Großstadt ist es kaum möglich, unter diesen Umständen den Lebensunterhalt allein für eine ganze Familie zu sichern.“

ABH 1 bestätigt:

„Gem. § 9c Satz 2 AufenthG können Ehegatten in diesem Kontext von dem Einkommen des erwerbstätigen Ehegatten profitieren, aber nur, wenn sie weiterhin zusammenleben, eine Abhängigkeit von dem Mann also ist die Voraussetzung. (...) Die Frauen sind ja praktisch immer noch abhängig von ihren Männern, sie können die Niederlassungserlaubnis nur bekommen, wenn sie den Mann nicht verlassen, weil er den Lebensunterhalt verdient. Sie hat all die Jahre die Kinder großgezogen und damit auch eine Leistung erbracht, aber Familienarbeit wird im AufenthG nicht als Leistung gewertet.“

Ebenso RA*in 1:

„Es ist insgesamt schwieriger für Frauen, insbesondere wenn Kinder da sind, die Voraussetzungen zu erfüllen. Im Bereich von Geflüchteten fast unmöglich (...). Eltern- und Erziehungszeiten sollten expliziter für den Erhalt einer Niederlassungserlaubnis angerechnet werden, das Gesetz ist hier schwer zu verstehen.“

Und nennt eine besonders ausgeprägte Abhängigkeitssituation aus ihrer Berufspraxis:

„Hinzu kommt, dass ich leider immer wieder erlebe, dass Männer Anträge für sich und die Kinder stellen, ihre Frauen aber außen vor lassen, um diese klein und in einem Abhängigkeitsverhältnis zu halten (...). Teilweise erfolgen dann auch ‚Entsorgungen‘ der Frauen. Die Familie fliegt angeblich in den Urlaub ins Herkunftsland, dort nimmt der Mann der Frau die Dokumente ab und fliegt allein zurück. Ohne deutschen Pass und ohne verfestigtes Aufenthaltsrecht ist es für diese Frauen fast unmöglich, wieder einzureisen.“



Gericht 1 weist auf eine besondere Konstellation hin:

„Besonders hart kann dies Frauen treffen, die lediglich ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht nach § 28 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG haben, die sich ausschließlich der Familie und Erziehung der Kinder gewidmet haben und die mit Volljährigkeit der (deutschen) Kinder bzw. nach Ablauf der Frist des § 28 Abs. 3 AufenthG ihren rechtlichen Aufenthaltsbezug verlieren. Deutlich wird hier eine misslungene Integration, der nicht mit den Mitteln des AufenthG, sondern durch andere Integrationskonzepte begegnet werden kann, die diese Zielgruppe von Frauen besser erreichen.“

Gericht 2 bestätigt:

„Das wirkt sich bei verheirateten Frauen häufig erst nach Ende der Ehe (durch Trennung oder Tod) aus, und zwar in einem Stadium, in dem die Versäumnisse nicht mehr aufgeholt werden können. Das liegt dann an Alter, Erkrankungen und zu geringen formalen Voraussetzungen, z. T. auch an Sprachbarrieren.“

Auch die Situation von Müttern behinderter Kinder spielt in der Praxis eine besondere Rolle, weil auch hier langfristig ein Ausschluss von der Aufenthaltsverfestigung besteht, wenn sie kein oder kein ausreichendes Einkommen erzielen können.

Dazu sagt NGO 2:

„Ich kenne Beispiele von Frauen, die eigentlich schon alle Voraussetzungen für eine Niederlassungserlaubnis oder einen deutschen Pass erfüllt hatten, aber wegen der Betreuung eines behinderten Kindes nicht selbst arbeiten konnten und dann nach einer Trennung gar keine Chance mehr auf einen Status bzw. eine Einbürgerung hatten.“

Für diese Fälle sieht auch ABH 2 den Bedarf nach einer Ausnahmeregelung,

„(...) wenn Personen zwar keine eigene Behinderung haben, aber langfristig für ein behindertes Kind oder einen anderen Familienangehörigen sorgen, dann muss ich sagen, dass ich da ein Problem sehe. Derartige Fälle sollten eigentlich im Gesetz auch berücksichtigt werden und für sie sollte auch die Ausnahme von der Sicherung des Lebensunterhalts gelten.“

Die weitgehende sozialrechtliche Absicherung von Frauen in Zeiten der Erziehungs- und Pflegeverantwortung erreicht drittstaatsangehörige Frauen nicht, weil der Leistungsbezug für sie aufenthaltsvernichtend oder zumindest -gefährdend wirkt.

c. Gleichstellungsrelevante Wirkung der Regelungen im Aufenthaltsgesetz zur Sicherung des Lebensunterhalts

Die uneingeschränkte Voraussetzung der Lebensunterhaltssicherung für die meisten Aufenthaltstitel ohne Ausnahmen für geschlechtsspezifische Belastungssituationen bewirkt ungünstige Entwicklungsbedingungen für drittstaatsangehörige Frauen, insbesondere im Wirkungsbereich Arbeit und Wissen durch Einschränkung von Ausbildungs- und Berufswahlmöglichkeiten, die Arbeitsteilung in der Familie und die gesellschaftliche Wertschätzung. Es besteht dabei



ein direkter Zusammenhang zu dem Faktor Geld im Hinblick auf die niedrigeren Einkommen der typischen Berufe für zugewanderte Frauen (Clean & Care), fehlende Qualifizierung und reduzierte Arbeitszeiten wegen der Kinderbetreuung, Pflege von Angehörigen und Haushaltsarbeit. Die damit verbundene aufenthaltsrechtliche Abhängigkeit von dem*der Ehepartner*in wirkt sich insbesondere bei Trennungen und zusätzlich bei der Aufenthaltsverfestigung aus. Das Gleiche gilt für den Faktor Zeit, insbesondere im Hinblick auf die Verteilung der Familienarbeit. Frauen, die ihre beruflichen Perspektiven trotz Familienarbeit durchsetzen wollen, erleben auch Auswirkungen im Wirkungsbereich Gesundheit, weil sie Ausbildung, Nebentätigkeit, Kindererziehung und Haushaltsarbeit parallel bewältigen müssen. Die fehlende Öffnungsklausel für geschlechtsspezifische Belastungssituation wird den Gleichstellungszielen eigenständiger wirtschaftlicher Sicherung im Lebensverlauf (1), Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf (4) und gleichberechtigten Karrierechancen (5) nicht gerecht und ist darüber hinaus nicht geeignet, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen in der Gesellschaft (9) zu fördern. Gleichstellungspolitisch sollte die Qualifizierung von Frauen, insbesondere auch von Müttern, durch Regelungen im AufenthG gefördert werden, nach denen vorübergehend in Zeiten der Aus- oder Weiterbildung sowie der Kindererziehung oder Pflege auf die Lebensunterhaltssicherung verzichtet wird. Nur so lässt sich erreichen, dass Bildung oder Sorgearbeit keine „Narben im Lebenslauf“ von Frauen hinterlässt, wie der Erste Gleichstellungsbericht der Bundesregierung (BT-Drs. 17/6240 vom 25.01.2011, S. 32) es fordert.

d. Geplante Gesetzesänderungen:

Mit der Einführung der Kindergrundsicherung (BMFSFJ) könnte in vielen Fällen der existenzsichernde Bedarf von Kindern durch diese Leistung abgedeckt werden. Zu einer Verbesserung der Lebenssituation von Alleinerziehenden ohne deutsche Staatsangehörigkeit kann die Konzeption einer Grundsicherung mit Leistungsansprüchen der Kinder jedoch nur führen, wenn zugleich die in § 2 Abs. 3 S. 2 AufenthG genannten Familienleistungen durch die Kindergrundsicherung ersetzt bzw. ergänzt würden. Geschieht dies nicht, so ergibt sich sogar eine deutliche Verschlechterung bei der Berechnung des erforderlichen Mindesteinkommens von Alleinerziehenden durch die massive Einschränkung des Unterhaltsvorschusses. Der Entwurf (BT-Drs. 20/9092 vom 06.11.2023) enthält hierzu keine Regelung.

Der Entwurf wurde anhand der „Arbeitshilfe gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung nach § 2 GGO“ geprüft. Die spezifischen Auswirkungen auf Familien und Frauen ohne deutsche Staatsangehörigkeit oder Aufenthaltstitel zum Daueraufenthalt wurden dabei nicht einbezogen.

Auswirkungen zeigen sich jedoch, wenn der Ausschluss vom Kindergeld und damit auch der zukünftigen Kindergrundsicherung für bestimmte Aufenthaltstitel (u. a. Studierende, Arbeits- oder Ausbildungsplatzsuchende, einige humanitäre Aufenthaltstitel, Geduldete und Asylsuchende) einbezogen wird. Geduldete und Asylsuchende sowie die Inhaber*innen einiger weniger humanitärer Aufenthaltstitel sind zusätzlich von der Streichung des Kindersofortzuschlags betroffen.



Für diese Personengruppen bleiben die Anforderungen an die Sicherung des Lebensunterhalts unverändert hoch, koppeln sie aber zugleich von der allgemeinen Lebenssituation von Familien in Deutschland ab. Im Policy Brief des Expert*innenbeirats des Projekts „Familie und Bildung: Politik vom Kind aus denken“ (Bertelsmann-Stiftung 2024) heißt es dazu:

„Alle Kinder und Jugendlichen in Deutschland haben laut UN-Kinderrechtskonvention ein Recht auf gutes, gesundes Aufwachsen und soziale Teilhabe – auch dann, wenn sie Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehen. Sie müssen daher auch alle Anspruch auf Kindergrundsicherung haben. Kindern im Asylbewerberleistungsbezug stattdessen den Sofortzuschlag zu streichen und Übergangsfristen zu verlängern, führt zu einer Schlechterstellung dieser jungen Menschen. Das untergräbt Integrationsbemühungen, beraubt sie ihrer Bildungs- und Teilhabemöglichkeiten und ist kurzsichtig mit Blick auf den Fachkräftemangel.“

Die Regelungen des Aufenthaltsgesetzes sind insoweit betroffen, als es bislang an einer entsprechenden Änderung der in § 2 Abs. 3 AufenthG aufgelisteten unschädlichen Leistungen fehlt. Ohne eine solche Änderung käme es zu gravierenden Auswirkungen in den Wirkungsbereichen Arbeit, Wissen, Geld und Zeit, weil sich die Anforderungen für Familien und insbesondere Alleinerziehende an die Sicherung des Lebensunterhalts deutlich erhöhen würden. Dies würde den gleichstellungspolitischen Zielen eigenständige wirtschaftliche Sicherung im Lebensverlauf (1), Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf (4), gleichberechtigte Karrierechancen (5) nicht gerecht und ist nicht geeignet, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen in der Gesellschaft (9) zu fördern.

2.4.2.2. Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung und der Erwerbstätigkeit

a. Aktuelle Gesetzeslage

Die Aufenthaltstitel nach den Abschnitten 3 und 4 des 2. Kapitels im AufenthG sind strikt gebunden an den Aufenthaltswitz der Erwerbstätigkeit (Abschnitt 4) oder der Ausbildung (Abschnitt 3). Dazu gehören auch Aufenthaltstitel zum Zweck der Arbeits- oder Ausbildungsplatzsuche. Die Erteilung und Verlängerung setzt das Vorliegen der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen nach § 5 AufenthG, insbesondere die Sicherung des Lebensunterhalts voraus (Nusser in: Bergmann/Dienelt 2022, § 18a Rn. 5; Hänsele in: BeckOK 2023, § 16b, Rn. 13). Einzubeziehen ist hier auch die Aufenthaltserlaubnis nach § 38a AufenthG, die zwar nicht ausdrücklich zu Erwerbszwecken dient, aber die Weiterwanderung langfristiger Aufenthaltsberechtigter innerhalb der Europäischen Union ermöglichen soll, die in aller Regel zum Zweck der Erwerbstätigkeit erfolgt. Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis setzt ebenfalls die Sicherung des Lebensunterhalts voraus.

Ihnen gemeinsam ist der Verlust des Aufenthaltsrechts, wenn es zu Unterbrechungen (auch unverschuldeten) dieser Tätigkeit kommt. Eine gültige Aufenthaltserlaubnis kann nachträglich befristet werden, wenn das Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis nicht mehr besteht oder der Lebensunterhalt nicht mehr gesichert ist. Arbeitgebende sind nach § 4a Abs. 5 Nr. 3 AufenthG zur Mitteilung gegenüber der Ausländerbehörde verpflichtet, wenn das Arbeitsverhältnis vorzeitig endet. Auch die Inhaber*innen eines



Aufenthaltstitels zur Ausbildung oder Erwerbstätigkeit sind seit 2017 nach § 82 Abs. 6 AufenthG verpflichtet, es der Ausländerbehörde innerhalb von zwei Wochen mitzuteilen, wenn die Ausbildung oder Erwerbstätigkeit beendet wurde. Dies führte zu einer massiven Ausweitung der Kontrolle von Drittstaatsangehörigen (Hofmann in: Hofmann 2023, § 82, Rn. 80; Zimmerer in: BeckOK 2023, § 82, Rn. 33).

Für die einzelnen Aufenthaltstitel finden sich keine gesonderten Regelungen für besondere Fälle des unvorhergesehenen und/oder unvermeidbaren Einkommensverlusts. Selbst die wenigen Regelungen, die sich mit dem Verlust des Ausbildungs- oder Arbeitsplatzes beschäftigen (§§ 16a Abs. 4, 16g Abs. 4 Satz 1, 18 Abs. 4, 20 Abs. 1 Satz 2 AufenthG), enthalten keine Ausnahmeregelung hinsichtlich der Anforderung an den gesicherten Lebensunterhalt. Ausdrücklich gefordert wird die Sicherung des Lebensunterhalts in § 20 Abs. 4 Satz 1 AufenthG für die Zeit der Suche nach einem (neuen) Arbeitsplatz. Aber auch in allen sonstigen Fällen der Unterbrechung einer Ausbildung oder Erwerbstätigkeit muss der Lebensunterhalt nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG gesichert sein.

b. Geschlechtsspezifische Lebenslagen im Zusammenhang mit Arbeits- und Ausbildungsaufenthalten

Lebensunterhaltssicherung während der Schwangerschaft, Mutterschutz und Elternzeit

Im Bereich der Aufenthaltserlaubnisse zu Ausbildungs- und Erwerbszwecken (§§ 16–21 AufenthG) wirken sich die fehlenden Ausnahmen und Öffnungsklauseln von der Anforderung an Beschäftigung und Erwerbseinkommen geschlechtsspezifisch aus, sobald Schwangerschaft, Geburt, Betreuung von Kleinkindern, behinderten Kindern und pflegebedürftigen Angehörigen die Lebenssituation von Frauen prägen. Die VwV AufenthG enthält zwar einen Hinweis auf mögliche Ausnahmen aus Gründen der Schwangerschaft und Geburt,⁴ die Anwendungspraxis zeigt jedoch, dass ein solcher Hinweis in Verwaltungsvorschriften, zudem bei der Begriffsbestimmung und nicht bei den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen, nicht ausreicht, um eine Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Belastungen zu erreichen.

Dazu meint NGO 1:

„Selbst wenn in den Verwaltungsvorschriften drinsteht, dass bei Schwangeren Ausnahmen von der Sicherung des Lebensunterhalts gemacht werden können, kommt das in der Praxis einfach überhaupt nicht vor.“

Im Rahmen abgeschlossener Arbeitsverträge oder betrieblicher Ausbildungsverträge können zugewanderte Frauen auf die gesetzlichen Schutz- und Leistungsansprüche nach dem Mutterschutzgesetz (MuSchG) und dem Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (BEEG) zurückgreifen. Geschlechtsspezifische Probleme entstehen, wenn das Elterngeld mit 65 % (in der Regel) des bisherigen Einkommens nicht ausreicht, um den Lebensunterhalt zu decken. Allein die bestehende Einkommenslücke lässt die Voraussetzungen für die Aufenthaltserlaubnisse nach §§ 18 ff. AufenthG entfallen. Die Inanspruchnahme ergänzenden Bürgergeldes löst durch die bestehende Meldepflicht (siehe 2.4.5.2) einen Prüfvorgang bei der Ausländerbehörde aus. Das

⁴ VwV AufenthG 2.3.1.1: „Dementsprechend ist die Inanspruchnahme einzelner Hilfen nach dem SGB II oder XII in seltenen Ausnahmefällen unschädlich, etwa bei Studierenden aufgrund einer Schwangerschaft.“



betrifft zunächst Frauen, die ohne Ehepartner*in nach Deutschland eingereist sind und bei Schwangerschaft nicht auf die Unterstützung durch den anderen Elternteil zurückgreifen können. Auch wenn in einer Familie nur die Frau eine Beschäftigung ausübt, kann es zu problematischen Einkommenslücken kommen. Es besteht ein enger Zusammenhang mit der Höhe des Arbeitseinkommens, weshalb sich hier auch der Gender-Pay-Gap auswirkt. Besonders problematisch ist dies bei der Gruppe der drittstaatsangehörigen Frauen, die im Niedriglohnbereich beschäftigt sind, d. h. mit Aufenthaltserlaubnissen nach § 19c AufenthG i. V. m. Regelungen der BeschV, zum Beispiel der sog. Balkanregelung des § 26 Abs. 2 BeschV. Frauen, die über diese Regelung nach Deutschland kommen, arbeiten meist zum Mindestlohn, z. B. in der Systemgastronomie oder Hotellerie.

Hierzu meint ABH 2:

„Wenn Mütter in einem Arbeitsverhältnis stehen und während der Elternzeit das Elterngeld nicht ausreicht, um den Lebensunterhalt zu finanzieren, dann sollten ergänzende Leistungen, also Bürgergeld, ihren Aufenthalt nicht gefährden. Ich würde da differenzieren, also es geht nicht um die Situation, wenn die Frauen schon arbeitslos sind. Aber wenn das Arbeitsverhältnis noch besteht und sie nur für die Elternzeit unterbrechen, dann macht es keinen Sinn, wenn wir Fachkräfte verlieren.“

Auch eine Elternzeit während einer betrieblichen Ausbildung führt zu Einkommensverlusten, durch die die Voraussetzung für den Aufenthalt entfällt. Die Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) wird nur für die Zeiten eines Beschäftigungsverbots und des Mutterschutzes geleistet (§ 69 Abs. 2 Nr. 2 a) SGB III), nicht jedoch für die Elternzeit (Hassel in Brand 2021, § 69, Rn. 7). Das Elterngeld erhöht sich zwar nach § 2 Abs. 2 BEEG bis zur vollen Höhe des Ausbildungsentgelts, die ergänzende Leistung der BAB fällt jedoch weg.

NGO 1 sieht die Inkonsistenz des Gesetzgebers im Zusammenhang mit dem Wunsch nach Fachkräftezuwanderung:

*„Wenn wir Fachkräfte ins Land holen, dann werden Frauen im gebärfähigen Alter mit einer gewissen Zwangsläufigkeit ihre Erwerbstätigkeiten durch Schwangerschaften und die Betreuung kleiner Kinder unterbrechen oder reduzieren müssen. Zwar werden die Frauen dann von Arbeitgeber*innen freigestellt, aber schon der Bezug von Elterngeld kann dazu führen, dass der Lebensunterhalt nicht mehr gesichert ist. Die Frau ist dann zwar weiter erwerbstätig im Sinne ihres Aufenthaltstitels, aber das Geld reicht nicht mehr (...). Wenn wir die qualifizierten Arbeitskräfte hier haben möchten, wie das mit der Neuregelung nochmal betont wurde, dann müssen wir auch Familienleben und Kinder zulassen.“*

Drittstaatsangehörige Frauen mit Aufenthaltserlaubnissen zum Studium oder der schulischen Ausbildung benötigen während der Schwangerschaft und nach der Geburt oft eine Auszeit; zumindest müssen sie auf die Nebentätigkeiten (erlaubt sind 20 Wochenstunden, §§ 16a Abs. 3 Satz 1, 16b Abs. 3 AufenthG) verzichten, die bisher ihren Lebensunterhalt ganz oder zum Teil finanziert haben.

Der*die Mitarbeiter*in einer Ausländerbehörde und die Beraterinnen der NGOs berichten übereinstimmend, dass die einzige Lösung der Wechsel in eine familiäre



Aufenthaltserlaubnis ist, was bislang nur dann möglich ist, wenn das Kind die deutsche Staatsangehörigkeit hat.

ABH 1 sagt dazu:

„Wenn die Studentin dieses Glück [ein Kind mit deutscher Staatsangehörigkeit] nicht hat, dann sehe ich da schon diese Angstsituation, dass alles aufrechterhalten werden muss, der Studienplatz, die Lebensunterhaltssicherung und zusätzlich die Kinderbetreuung. Es gibt dann schon die Möglichkeit, im Ermessen ein Urlaubssemester zuzugestehen, aber nur, wenn trotzdem das Studium in der Regelstudienzeit beendet werden kann. Und dann muss sie in dieser Zeit ihren Lebensunterhalt selbst sichern, also durch eine Verpflichtungserklärung oder ein Sperrkonto. Aber das ist immer wieder eine Ermessensfrage, das hängt wirklich vom Sachbearbeiter oder vom Entscheider oder der Arbeitsgruppenleitung ab, wie das Ermessen ausgeübt wird.“

Zu Leistungsanträgen von Schwangeren oder jungen Müttern mit Aufenthaltserlaubnissen zu Ausbildungszwecken kommt es nur sehr selten, weil die Jobcenter sie abweisen. Entweder wird fälschlich angenommen, es bestünden generell keine Leistungsansprüche wegen des Aufenthaltsstatus, oder es wird auf die zwingend vorgeschriebene Meldepflicht (§ 87 Abs. 2 Satz 3 AufenthG) gegenüber der Ausländerbehörde verwiesen und auf das damit verbundene Risiko der Aufenthaltsbeendigung. Keine*r von den interviewten Expert*innen kannte einen Fall, in dem eine Ausländerbehörde einen auch nur kurzfristigen Leistungsbezug einer Studierenden oder Auszubildenden im Zusammenhang mit Schwangerschaft oder Mutterschaft akzeptiert hat.

Gericht 1 sieht als Grundproblem:

„Da sich durch Geburt und Schwangerschaft das Studium in der Regel in die Länge ziehen dürfte, dürfte die Frage der Lebensunterhaltssicherung oft ein elementares Problem darstellen.“

Das führt zwar meist nicht zur sofortigen Aufenthaltsbeendigung, dafür aber zu einem hohen Druck auf die betroffenen Frauen, wie Gericht 2 berichtet:

„Nach meinem Eindruck wird aber regelmäßig ein Auge zugedrückt bei der Quelle des Einkommens, entweder weil § 16b Abs. 3 AufenthG nicht überprüft wird oder Bürgschaften aus dem Heimatland von Verwandten ausreichen.“

NGO 1 berichtet dazu aus der Praxis:

„Selbst wenn in den Verwaltungsvorschriften drinsteht, dass bei Schwangeren Ausnahmen von der Sicherung des Lebensunterhalts gemacht werden können, kommt das in der Praxis einfach überhaupt nicht vor. Und ich weiß auch von meinem Kollegen, der lange bei der Ausländerbehörde gearbeitet hat, dass es solche Ausnahmefälle nicht gibt.“

In diesem Zusammenhang wird erneut deutlich, dass die Regel-Ausnahme-Konzeption des § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG ungeeignet ist, um den Lebensrealitäten von Frauen, beispielsweise bei der Ausübung ihrer reproduktiven Rechte, gerecht zu werden.



ABH 1 bezieht dazu folgende Stellung:

„Der aufenthaltsrechtliche Umgang mit einer Schwangerschaft und Betreuung eines Babys sollte eigentlich nicht als Ermessensentscheidung geregelt sein, es sollte eine einheitliche Regelung für solche Fälle geben. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass eine Studentin schwanger werden kann und damit in eine richtig schlimme Lebenssituation gerät. Dafür müsste der Gesetzgeber klare Regeln schaffen und es nicht dem Entscheidungsspielraum der Behörde überlassen.“

ABH 2 sieht das Problem hingegen außerhalb des Aufenthaltsgesetzes:

„Das eigentliche Problem ist aus meiner Sicht der Ausschluss vom Kindergeld oder vielleicht auch vom Elterngeld. Hier hat der Gesetzgeber ja eine Unterscheidung vorgenommen, dass diese Leistungen nur bei bestimmten Aufenthaltstiteln möglich sind.“

So auch Gericht 2:

„Ich sehe aber auch ein Problem darin, dass der Ausschluss von Ansprüchen auf Familienleistungen dazu führen kann, dass die betroffene Frau ihr Studium aufgibt (...) M. E. könnte der Anspruch auf Familienleistungen dazu beitragen, dass es nur bei der Beurlaubung bleibt. Damit gehen wichtige individuelle Bildungschancen und auch Ressourcen für die Einwanderungsgesellschaft verloren.“

Auch NGO 3 sieht insbesondere Studentinnen wegen einer Schwangerschaft von der Abschiebung bedroht.

RA*in 2 schlägt folgende gesetzliche Änderung vor:

„Gesetzliche Klarstellung, dass Schwangerschaft und Mutterschutz den Aufenthaltstitel nicht gefährden. Es wäre eine Änderung wünschenswert, dass diese Personen auch Erziehungszeiten leisten können, ohne Angst um den Aufenthaltstitel haben zu müssen.“

Gericht 1 weist auch auf die zu starre Handhabung der Höchstaufenthaltszeit hin:

„In den Anwendungshinweisen zum Aufenthaltsgesetz, denen Behörden und Gerichte meist folgen, wird eine ‚Höchststudienzeit‘ von zehn Jahren angenommen, deren Einhaltung je nach Betreuungsaufwand für Kinder, fehlenden Betreuungsmöglichkeiten etc. (s. o.) für Frauen problematisch sein kann.“

Sorgearbeit

Die Belastung durch Kindererziehung wirkt sich auch hier zu Lasten von Frauen aus. Um sich den gleichstellungspolitischen Zielsetzungen zu nähern, brauchen drittstaatsangehörige Frauen Angebote, die ihnen eine Ausbildung oder Berufsausübung ermöglichen. Das sind vorrangig Betreuungsangebote, die den Ausbildungs- und Arbeitszeiten angepasst sind. Flankierend kann das AufenthG Regelungen bieten, die Engpass-Situationen berücksichtigen und nicht mit dem Entzug des Aufenthaltsstatus bedrohen.



NGO 2 berichtet aus der Praxis:

„(...) für Mütter in Ausbildung geht es ständig um die Frage, wie versorge ich mein Kind, passen die Ausbildungszeiten zu den Öffnungszeiten der Kita oder noch schlimmer den Zeiten der Grundschule. Manche würden gern eine Ausbildung in der Pflege aufnehmen, aber durch die Schichtdienste ist das für Alleinerziehende gar nicht möglich. Unterbrechungen der Ausbildung würden immer gleich das Aufenthaltsrecht gefährden und Halbtagsausbildungen sind meist in der Praxis gar nicht möglich oder führen auch zu Einkommenslücken.“

Gesundheitliche Belastungen

Auch wenn sich Auswirkungen der Doppelbelastungen durch Kindererziehung, Berufstätigkeit und zusätzlich Studium oder Ausbildung nicht durch statistische Daten belegen lassen, erhöhen derartige Belastungen auch die gesundheitlichen Risiken für Frauen.

NGO 2 berichtet:

„Ich hatte Beispiele, wo alleinerziehende Mütter ihren Lebensunterhalt gerade mal für sich selber gesichert haben inklusive der Wohnungen und durch die Geburt eines Kindes in wirtschaftliche Schwierigkeiten gekommen sind, sie deshalb trotz Kleinkind einen zweiten Job angenommen haben und die Gefahr, den Aufenthalt zu verlieren, sie psychisch sehr zusätzlich belastet hat.“

Als besonders gravierend müssen die Angstzustände vor einer Entscheidung zur Austragung des Kindes oder einem Schwangerschaftsabbruch nur aus äußerer Not bewertet werden.

NGO 2 berichtet hierzu:

„Was viele Kolleginnen berichten, sind Fälle, in denen betroffene Klientinnen, also vor allem Studentinnen, die schwanger geworden sind, über Abtreibung nachgedacht haben, obwohl sie das Kind eigentlich bekommen wollten, aber so große Angst davor hatten, nicht gleichzeitig Kind, Studium und Arbeit für den Lebensunterhalt von beiden zu bewältigen. Wenn sie das Studium erst mal unterbrechen müssten, weil es ja gar keine Betreuung für so kleine Kinder gibt. Selbst wenn, dann sind es oft sehr schlechte Kinderbetreuungsangebote bei Tagesmüttern, zu denen die Mütter kein Vertrauen haben. So entsteht ein psychisch sehr hoher Druck für die betroffenen Frauen.“

Auch RA*in 1 sieht das unkalkulierbare Risiko durch Schwangerschaften:

„Eine Schwangerschaft und die daran in der Regel anschließende (zumindest teilweise) Verantwortung für ein Kleinkind stellt immer eine Herausforderung dar (...). Da aber auch nie absehbar ist, wie sich eine so neue Konstellation entwickelt und ob eine Rückkehr in den Beruf möglich ist, stellt eine Schwangerschaft ein ernstzunehmendes Risiko für jede Frau mit einem entsprechenden Aufenthaltstitel dar.“



Das fehlende Schutzkonzept für Mutter und Kind im AufenthG lässt sich nicht vereinbaren mit dem vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) entwickelten Konzept des Untermaßverbots:

„Die staatliche Schutzpflicht umfasst auch den Schutz vor Gefahren, die für das ungeborene menschliche Leben von Einflüssen aus dem familiären oder weiteren sozialen Umfeld der Schwangeren oder von gegenwärtigen und absehbaren realen Lebensverhältnissen der Frau und der Familie ausgehen und der Bereitschaft zum Austragen des Kindes entgegenwirken.“ (BVerfG vom 28.05.1993 – 2 BvF 2/90).

Steuerung in Pflegeausbildungen

Darüber hinaus führt die ungleiche aufenthaltsrechtliche Bewertung von verschiedenen Ausbildungsgängen zu Steuerungsmechanismen in Pflegeberufen, die drittstaatsangehörigen Frauen entsprechende stereotype Berufswahlentscheidungen geradezu abfordern.

Mit einer betrieblichen Ausbildung kann der Lebensunterhalt durch Ausbildungsentgelt und dem Anspruch auf ergänzende Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) in der Regel gesichert werden. Dagegen wird für schulische Ausbildungen kein Geld nach dem Berufsausbildungsförderungsgesetz (BAföG) gezahlt. Frauen, insbesondere Müttern, fällt der Zugang zu einer betrieblichen Ausbildung jedoch viel schwerer als Männern.

NGO 3 berichtet zusätzlich, dass viele Betriebe männliche Bewerber bevorzugen.

Auch lassen sich die betrieblichen Arbeitszeiten nicht mit den Betreuungszeiten für die Kinder koordinieren, wie übereinstimmend NGO 2, NGO 3 und ABH 1 aus der Praxis berichten.

Hinzu kommt, dass gerade die schulischen Ausbildungen im Erziehungs- und Gesundheitsbereich wie Erzieher*in, Physiotherapeut*in etc. sehr hohe schulische und sprachliche Anforderungen stellen, die Frauen mit Familienpflichten nicht bewältigen können, so auch NGO 3.

Die strikte Notwendigkeit, den eigenen Lebensunterhalt zu sichern, schließt schulische Ausbildungsgänge als Grundlage einer Ausbildungsaufenthalts-erlaubnis aus, es sei denn, die Frauen verfügen über beachtliches Eigenkapital.

Dazu kommentiert ABH 2:

„Ich sehe da schon die Unterschiede, dass manche Ausbildungen bezahlt werden und andere nicht. Vielleicht sollte hier etwas geändert werden, um die Fachkräftegewinnung zu erleichtern.“

Auch wenn es um die erste Qualifizierung in Deutschland geht, sind Mütter, ganz besonders alleinerziehende, auf schulische Berufsausbildungen angewiesen, weil nur geregelte Unterrichtszeiten mit den Betreuungszeiten der Kinder vereinbar sind. Für schulische Ausbildungen kann jedoch keine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, weil der Lebensunterhalt nur gesichert ist, wenn ein Anspruch auf BAföG besteht, und das ist bei Aufenthaltserlaubnissen zum Zweck der Ausbildung (§§ 16a, 16d AufenthG) nicht gegeben.



Dazu RA*in 2:

„Nach meiner Erfahrung werden schulische Ausbildungen häufiger von Frauen ausgewählt, das liegt aber wahrscheinlich am Inhalt wie bspw. der Ausbildung zur Sozialassistentin. Das Problem ist hier, dass die schulische Ausbildung nicht bezahlt wird und die betriebliche sehr wohl. Eine betriebliche Ausbildung kann dann bereits Auswirkungen auf die Rentenanwartschaft haben.“

Davon gibt es eine Ausnahme, und das ist die Pflegeausbildung, für die auch bei schulischer Durchführung immer eine unterhaltssichernde Ausbildungsvergütung gezahlt wird (§ 19 PflBG). Dadurch entsteht jedoch eine starke Steuerungswirkung, die drittstaatsangehörigen Frauen mit ungesichertem Aufenthalt diesen Berufsweg vorgibt, obwohl die spätere Berufsausübung nur sehr schwer mit der Familienarbeit vereinbar ist. NGO 2 berichtet aus Erfahrung:

„Ich habe auch gesehen, dass einige Klientinnen tatsächlich versucht haben, die Pflegeausbildung hinzubekommen, aber das ist wirklich nur mit Selbstaufgabe und dann auch viel sozialer Unterstützung möglich.“

c. Gleichstellungsrelevante Wirkung der Regelungen im AufenthG zu Ausbildungs- und Erwerbsaufenthalten

Das Problem einer fehlenden Ausnahmeregelung von der Anforderung der Lebensunterhaltssicherung bei Schwangerschaft, Mutterschutz, Elternzeit und Pflege von Angehörigen wurde bereits im Abschnitt zu den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen thematisiert (siehe 2.4.2.1). Für Frauen, die zur Ausbildung, zum Studium oder für eine qualifizierte Berufstätigkeit in Deutschland leben, wirkt sich das Risiko des Aufenthaltsverlusts im Fall einer Schwangerschaft zusätzlich in besonderem Maße auf die berufliche Perspektive und damit auf den Wirkbereich Wissen aus. Diese Gesetzeslücke im AufenthG lässt sich mit dem gleichstellungspolitischen Ziel gleichberechtigter Karrierechancen (5) nicht vereinbaren.

Speziell bei Aufenthalten zum Zweck des Studiums oder der schulischen Ausbildung kann eine Schwangerschaft eine so existenzbedrohende Lage der Frau auslösen, dass dadurch ihre psychische und physische Gesundheit bedroht ist, sie sich sogar zu einem Schwangerschaftsabbruch gedrängt sieht. Diese Konsequenz widerspricht dem gleichstellungspolitischen Ziel der Vereinbarkeit (4) und beeinträchtigt die Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern (9). Die Problematik lässt sich jedoch nicht adäquat den Zielsetzungen der Gleichstellungsstrategie zuordnen, weil auch hier der Kernbereich der Selbstbestimmung von Frauen im Bereich der reproduktiven Gesundheit betroffen ist und die aufenthaltsrechtlichen Regelungen mit der staatlichen Schutzpflicht gegenüber dem ungeborenen Leben (Untermaßverbot) nicht vereinbar sind.

Im Ausbildungsbereich ergeben sich die geschlechtsspezifischen Auswirkungen erst aus dem Zusammenwirken der unterschiedlichen Ausgestaltung von Ausbildungsbeihilfen im Bereich der betrieblichen Ausbildungen (Ansprüche für alle) und der schulischen Ausbildungen (keine Ansprüche bei Aufenthaltstiteln zum Zweck der Ausbildung). Dadurch wird der Weg in schulische Ausbildungen



verschlossen, auf die Mütter angewiesen sind, um Ausbildung und Familienarbeit vereinbaren zu können. Auswirkungen hat das auf die eigenständige wirtschaftliche Sicherung (1), die Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf (4) und die Karrierechancen (5). Die Pflegeausbildung als einzige – auch schulisch – finanzierte Ausbildung führt zu einer Steuerungslogik, die Mütter in diese Ausbildung drängt, obwohl die spätere Berufsausübung kaum mit der Familienarbeit vereinbar ist. Grundsätzlich könnte dies die Stärkung der sozialen Berufe (2) fördern, geht jedoch zu Lasten der autonomen Berufswahlentscheidung von Frauen und ist deshalb nicht geeignet, die Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern (9) zu stärken.

d. Aktuelle Gesetzesänderungen durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Zum 01.03.2024 traten einige wichtige Gesetzesänderungen für diesen Bereich in Kraft (BGBl. 2023, 217 vom 18.08.2023), die sich positiv auf die Gleichstellung auswirken können.

Für die Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit (einer „Blauen Karte EU“, einer ICT-Karte oder einer Mobiler-ICT-Karte oder eines Aufenthaltstitels nach den §§ 18a, 18b, 18c Absatz 3, den §§ 18d, 18f, 19c Absatz 1 für eine Beschäftigung als leitender Angestellter, als Führungskraft, als Unternehmensspezialist, als Wissenschaftler, als Gastwissenschaftler, als Ingenieur oder Techniker im Forschungsteam eines Gastwissenschaftlers oder als Lehrkraft nach § 19c Absatz 2 oder 4 Satz 1 oder § 21“) wird zukünftig auf den *Nachweis von ausreichend Wohnraum verzichtet* (§ 29 Abs. 5 AufenthG). Das bildet grundsätzlich eine geschlechtsneutrale Erleichterung im Visumsverfahren, allerdings stellte diese Anforderung für Alleinerziehende und Familien mit Kindern bisher eine besondere Hürde dar, weil teurer Wohnraum in Ballungsgebieten monatelang vor der Einreise vorgehalten werden musste.

Hier ist eine positive Entwicklung im Wirkungsbereich Geld zu verzeichnen.

Die Aufenthaltserlaubnisse zum Zweck des Studiums werden zukünftig in der Regel für zwei Jahre (bislang oftmals nur für ein Jahr) und für Beschäftigungen für vier Jahre erteilt. Das spart zum einen jeweils die Gebühren von 100 Euro, zum anderen können Lücken und Engpässe besser überbrückt werden. Die Inanspruchnahme von Leistungen zum Lebensunterhalt wird dadurch jedoch nicht erleichtert, weil die Meldepflichten der Jobcenter und Sozialämter bei jeder Antragstellung (§ 87 Abs. 2 Satz 3 AufenthG) erhalten bleiben.

Die Entwicklungen in den Wirkungsbereichen Geld und Zeit sind positiv, aber auch eher geringfügig.

Zukünftig wird der *Umfang der Nebentätigkeiten* bei allen Ausbildungen auf 20 Wochenstunden erweitert, und bereits ab der Einreise zugelassen. Obwohl damit insgesamt die Möglichkeit der Studienfinanzierung verbessert wird, enthält die Regelung keinen Beitrag zur Verwirklichung der Gleichstellung.



NGO 1 kommentiert:

„Jetzt wurde ja die Erlaubnis zur Nebenbeschäftigung angehoben, Gott sei Dank, aber für Schwangere oder junge Mütter, die keine Kinderbetreuung haben, hilft auch das nicht. Da kann man so viele Tage zulassen, wie man will, Studium, Kind und Arbeit ist einfach zu viel.“

Von der Aufenthaltserlaubnis zu Ausbildungszwecken (§§ 16a, 16b AufenthG) wird der Wechsel in eine andere Aufenthaltserlaubnis zukünftig weitgehend möglich, lediglich der Wechsel in eine von vorneherein befristete Tätigkeit (Bundesfreiwilligendienst, Au-pair) bleibt weiter ausgeschlossen. Dadurch können z. B. Studierende in eine familiäre Aufenthaltserlaubnis wechseln, auch wenn kein Rechtsanspruch besteht, weil die Ehe erst in Deutschland geschlossen wurde.

Hier ist eine positive Auswirkung in den Wirkungsbereichen Wissen und Zeit festzustellen, weil es Studierenden mit Kindern möglich wird, nach einer Eheschließung ihr Studium zu unterbrechen oder zu reduzieren, statt es abbrechen zu müssen. Allerdings bleibt die Regelung auf die Fälle begrenzt, in denen ein*e Ehepartner*in den Lebensunterhalt vollständig sichern kann.

Neu eingefügt wird die Aufenthaltserlaubnis für Geduldete in einer Ausbildung (§ 16g AufenthG). Damit sollte ursprünglich die bisherige Ausbildungsduldung in eine Aufenthaltserlaubnis überführt werden. Der Gesetzgeber hat sich jedoch für ein zweigleisiges Verfahren entschieden; die Aufenthaltserlaubnis wird nur erteilt, wenn der Lebensunterhalt gesichert ist (allgemeine Erteilungsvoraussetzung nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG). In der Regel wird das nur bei betrieblichen Ausbildungen möglich sein, weil hier ein Ausbildungsentgelt gezahlt wird und ergänzend Berufsausbildungsbeihilfe (BAB, § 56 SGB III) in Anspruch genommen werden kann. Bei schulischen Ausbildungen ist dies hingegen nicht möglich, weil es mit der Aufenthaltserlaubnis nach § 16g AufenthG keinen Anspruch auf BAföG gibt. Diesen Anspruch gibt es jedoch während der Ausbildungsduldung (§ 8 Abs. 2 BAföG). Lediglich bei einer Ausbildung zur Pflegefachkraft wird auch bei schulischen Ausbildungen ein existenzsicherndes Ausbildungsentgelt gezahlt (§ 19 PflBG).

Im Ergebnis findet sich eine Differenzierung, die zu Lasten von Frauen geht, weil sie häufiger Berufe wählen, die in einer schulischen Ausbildung erlernt werden, vor allem aber, weil sie auf schulischen Unterricht angewiesen sind, da die Vereinbarkeit mit Kinderversorgung, Pflege von Angehörigen und Familienarbeit deutlich besser als mit betrieblichen Ausbildungsplätzen ermöglicht werden kann.

Diese Neuregelung wirkt sich in den Wirkungsbereichen Arbeit, Wissen und Entscheidungsmacht nachteilig für Frauen aus. Sie ist auch nicht geeignet, die Motivation von Frauen für die Aufnahme einer Berufsausbildung zu stärken, und ist mit gleichstellungspolitischen Zielsetzungen nicht vereinbar.

Die **Niederlassungserlaubnis** wird zum Zweck der qualifizierten Beschäftigung Zugewanderten, d. h. Inhaber*innen der Aufenthaltstitel nach §§ 18a, 18b, 18d, 18g AufenthG, bereits nach drei Jahren Beschäftigung in Deutschland erteilt. Für Frauen bedeutet das, dass Schwangerschaft, Geburt und Kinderbetreuung den Zugang zur Niederlassungserlaubnis verhindern können, stellen sie jedoch die Familienplanung zurück, so haben sie mit einer Niederlassungserlaubnis die gleichen Möglichkeiten,



die Elternzeit in Anspruch zu nehmen, selbst wenn dadurch ergänzend Bürgergeld bezogen werden müsste.

RA*in 2 kommentiert die Auswirkungen für Frauen mit Familienwunsch:

„(...) sie können dann mit der Niederlassungserlaubnis dieselben Rechte in Anspruch nehmen wie deutsche Staatsangehörige. Das ist sicherlich ein Vorteil, wenn eine Familie in Planung ist.“

ABH 2 kommentiert:

„(...) das ist schon eine Verbesserung, weil es den Frauen, die hier eine qualifizierte Arbeit aufnehmen, ermöglicht, zu warten, bis sie einen verfestigten Aufenthalt haben, und dann können sie auch alle Leistungen beziehen, wenn sie Kinder bekommen. Auch eine Unterbrechung der Erwerbstätigkeit ist dann möglich.“

In den Wirkungsbereichen Arbeit, Geld und Zeit lassen sich positive Auswirkungen feststellen, wobei die dadurch kürzere Zurückstellung der Familienplanung nicht als Lösungskonzept bewertet werden kann, solange keine generelle Berücksichtigung von Schwangerschaft und Mutterschaft im Aufenthaltsrecht erfolgt, wie Gericht 1 verdeutlicht:

„Die Verkürzung erhöht die Chance, eine Niederlassungserlaubnis zu erhalten und dann die Familienplanung frei gestalten zu können. Die Regelung kann jedoch die unten beschriebenen Benachteiligungen nicht beseitigen. Hierzu bedarf es spezieller Regelungen, etwa der Unschädlichkeit bestimmter Unterbrechungszeiten aufgrund von Schwangerschaft und Geburt.“

Auch wird es **möglich, die eigenen Eltern nachzuholen** (§ 36 Abs. 3 AufenthG). Dadurch können vor allem allein zurückgebliebene Mütter unterstützt werden, auch wenn die Anforderungen speziell an die Krankenversicherung eine sehr hohe finanzielle Hürde bilden. Diese Problematik kann nicht im AufenthG selbst, sondern nur durch eine Änderung im SGB V entschärft werden.

ABH 1 berichtet aus der Praxis:

„Ich kenne den Fall einer Kollegin, da ging es um den Nachzug der Eltern, die beide fast 90 Jahre alt waren und wirklich auf die Unterstützung der Kinder angewiesen waren. Aber es bestand ja gar keine Möglichkeit, die alten Menschen krankenzuversichern, die nimmt doch keine Privatversicherung. Und ohne Versicherung ist nach § 2 Abs. 3 AufenthG der Lebensunterhalt eben nicht gesichert.“

Es gibt bereits das Modell zur Entschärfung dieses Problems in § 417 SGB V für Geflüchtete aus der Ukraine mit Schutzstatus nach § 24 AufenthG, für die der Zugang als freiwilliges Mitglied der GKV innerhalb von sechs Monaten nach Erteilung der Aufenthaltserlaubnis oder darauf bezogenen Fiktionsbescheinigung geöffnet wurde. Auch der EuGH fordert den Zugang zur GKV für Personen, die innerhalb der EU von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen (EuGH vom 15.07.2021 – C-535/19; dazu: Oppermann 2022: 38 ff.). Auch hier findet sich der entsprechende Grundgedanke, dass eine ausländerrechtliche (§ 2 Abs. 3 Satz 1 AufenthG) und ordnungs-



rechtliche Verpflichtung zum Abschluss einer Kranken- und Pflegeversicherung (§ 193 Abs. 3 VVG) mit einem Zugang zum System der gesetzlichen Versicherung korrespondieren muss.

Die Regelung könnte positive Auswirkungen auf die Wirkbereiche Arbeit, Wissen, Zeit haben, diese Konsequenzen werden in der Praxis jedoch blockiert, solange im SGB V keine Öffnung der GKV erfolgt.

Die ab 2026 geplanten Beratungsangebote in der Zuständigkeit des BMAS (§ 45b AufenthG) können geschlechtsspezifische Wissensdefizite ausgleichen. Die Bedeutung eines vernetzten Beratungsangebots für Zugewanderte betont bereits der Zweite Gleichstellungsbericht der Bundesregierung (BT-Drs. 18/12840 vom 21.06.2017: 134). Hier bleibt die Umsetzung ab 2026 abzuwarten.

2.4.2.3. Humanitäre Aufenthaltstitel

a. Aktuelle Gesetzeslage

Bei den humanitären Aufenthaltstiteln (§§ 22–26 AufenthG) wird in vielen Fällen auf die Sicherung des Lebensunterhalts verzichtet, weil der Schutzstatus, der auf der Grundlage internationalen Rechts (Genfer Flüchtlingskonvention), dem Recht der Europäischen Union (subsidiärer Schutz, Schutz nach der EMRK, Aufnahme aus der Ukraine) oder aus verfassungsrechtlichen Gründen (Abschiebehindernisse) oder politischen Gründen (Aufnahme von Ortskräften aus Afghanistan, Resettlement- oder Kontingent-Programme) gewährt wurde, nicht von der Vermögenssituation der Betroffenen abhängig gemacht werden darf.

Gesetzliche Anforderung an Ehe und eingetragene Partnerschaft

Für ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht ist im AufenthG ebenso wie im § 26 AsylG (Familienasyl) eine wirksam geschlossene Ehe erforderlich. Nach Art. 13 EGBGB werden im Ausland geschlossene Ehen in Deutschland anerkannt, wenn sie am Ort der Eheschließung wirksam geschlossen wurden. Rein religiös geschlossene Ehen können also nur dann wirksam sein, wenn sie nach den Gesetzen des Herkunfts- oder Aufenthaltsstaates der Eheleute ohne staatliche Registrierung oder Trauungsakt wirksam sind (BVerwG, Urteil vom 22.02.2005 – 1 C 17/03). Geflüchtete können diese Registrierung oftmals aufgrund der Fluchtsituation nicht durchführen oder auch wegen fehlender Dokumente nicht nachweisen. Das AufenthG kennt anders als das EU-Recht keinerlei Anerkennung nichtehelicher Partnerschaften (Bergmann in: Bergmann/Dienelt 2022, § 26 AsylG, Rn. 12).

Zeitpunkt der Eheschließung

Hinzu kommt, dass die Ableitung eines Aufenthaltsrechts von den Stammberechtigten im Asylrecht und im AufenthG nur erfolgt, wenn die Ehe und auch die eheliche Lebensgemeinschaft schon im Herkunftsstaat bestanden haben (§ 26 AsylG, § 30 Abs. 1 Nr. 3 e), § 36a Abs. 3 Nr. 1 AufenthG; Günther/Nuckelt, BeckOK 2023, § 26 AsylG, Rn. 9).

Anders ausgestaltet ist dagegen die Rechtskonstruktion für ukrainische Staatsangehörige und ihre Familienangehörigen nach § 24 AufenthG. Als Familienangehörige gelten nach dem EU-Ratsbeschluss (Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des



Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes), auf den § 24 Abs. 1 AufenthG Bezug nimmt, auch nicht verheiratete Lebenspartner*innen, allerdings nur, „sofern nicht verheiratete Paare nach den nationalen ausländerrechtlichen Rechtsvorschriften oder den Gepflogenheiten des betreffenden Mitgliedsstaats verheirateten Paaren gleichgestellt sind“. Das BMI hat diese Regelung dahingehend ausgelegt, dass nicht verheiratete Partner*innen einzubeziehen sind, wenn sie mit dem*der ukrainischen Staatsangehörigen in einer dauerhaften Beziehung leben (BMI 2022: 2). Die Stellung der Familienangehörigen, auch derjenigen mit einer anderen Staatsangehörigkeit, ist von Anbeginn eigenständig, d. h. sie haben einen eigenen Anspruch auf die Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG. Dieser Anspruch geht durch eine Trennung oder Scheidung nicht verloren, solange allgemein der Status verlängert wird, aktuell also bis zum 4. März 2025 (Ukraine-Aufenthaltserlaubnis-Fortgeltungs-VO).

Verlust des Aufenthaltsrechts bei Ende der Lebensgemeinschaft

Ehepartner*innen von Asylberechtigten, anerkannten Flüchtlingen oder subsidiär Schutzberechtigten erhalten entweder selbst einen Schutzstatus (Familienasyl) oder eine familiäre Aufenthaltserlaubnis (siehe 2.4.2.4).

Speziell bei der Konstellation einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG wegen eines zielstaatsbezogenen Abschiebehindernis für eine*n Ehepartner*in und einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG wegen eines inlandsbezogenen Abschiebehindernisses (Art. 6 GG, Art. 8 EMRK, Schutz von Ehe und Familie) für den*die anderen Ehepartner*in bleibt das Aufenthaltsrecht nach § 25 Abs. 5 AufenthG streng akzessorisch. Kommt es hier zu einer Trennung, beispielsweise ausgelöst durch häusliche Gewalt, verliert der*die Ehepartner*in seine*ihre Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG, es sei denn, es liegen eheunabhängige Abschiebehindernisse vor. Frauen befinden sich hier wesentlich häufiger in einer ausweglosen Situation, zum einen, wenn die Trennung auf gegen sie gerichteter häuslicher Gewalt beruht, zum anderen, weil ihnen der Zugang zu einem anderen Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausbildung oder Erwerbstätigkeit wesentlich erschwert ist.

Auch der Schutzstatus für aufgenommene Geflüchtete nach §§ 22, 23 Abs. 2 oder Abs. 4 AufenthG kann beendet werden, wenn der*die Partner*in den Schutzanspruch ausschließlich auf der Familienbeziehung beruht. Solche Konstellationen können sich insbesondere dann ergeben, wenn die Partner*innen über unterschiedliche Staatsangehörigkeiten verfügen, z. B. wenn eine männliche afghanischen Ortskraft nach § 22 AufenthG in Deutschland aufgenommen wurde und mit ihr zusammen die Ehefrau mit pakistanischer Staatsangehörigkeit. Hier entfällt der Schutzanspruch für die Ehefrau nach einer Beendigung der ehelichen Lebensgemeinschaft.

Spurwechsel

Geflüchtete, die keinen Schutzstatus erhalten können, haben unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, in eine Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung und seit dem 01.03.2024 auch in eine Ausbildungsaufenthaltserlaubnis (§ 16g AufenthG) zu wechseln. Diese Möglichkeit setzt in der Regel gute deutsche Sprachkenntnisse und je nach Ausbildung auch einen (ausländischen) Schulabschluss voraus. Der Weg in die neue Ausbildungsaufenthaltserlaubnis ist nur eröffnet, wenn der Lebensunter-



halt während der Ausbildung gesichert ist, da § 16g AufenthG keine Ausnahme von der Regelanforderung des § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG enthält. Mit diesem Aufenthaltstitel kann zwar ergänzende BAB in Anspruch genommen werden, aber kein BAföG für eine schulische Ausbildung.

Bleiberechte

Mit den Aufenthaltserlaubnissen zum Zweck des Verbleibs in Deutschland nach langjährigem, zumindest bei Antragstellung geduldetem Aufenthalt hat der Gesetzgeber erstmals Regelungen geschaffen, die den besonderen Lebenslagen von Frauen, Familien und Müttern Rechnung tragen. Bei der Aufenthaltserlaubnis für gut integrierte Jugendliche wird auf die Sicherung des Lebensunterhalts verzichtet, wenn sich die jungen Menschen in einer schulischen oder beruflichen Ausbildung befinden. Daraus ergeben sich zunächst keine geschlechtsspezifischen Besonderheiten. Allerdings findet sich auch keine Differenzierung nach betrieblichen Ausbildungen (durch Ausbildungsentgelt und BAB wird der Lebensunterhalt abgedeckt) und schulischen Ausbildungen (BAföG-Ansprüche bestehen nur zum Teil). Auch ein höherer schulischer Abschluss, der zu einem Verzicht auf ein eigenes Einkommen für mehrere Jahre führen kann, bildet hier kein Hindernis. Das kommt Mädchen und Frauen zugute, die häufiger das Abitur, ein Studium oder einen schulischen Berufsabschluss anstreben. Eine Schwangerschaft oder die Betreuung von Kleinkindern hindern die Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nicht, solange die Ausbildung nicht abgebrochen, sondern nur für Mutterschutz und Elternzeit unterbrochen oder aufgrund von Teilzeittätigkeit verlängert wird.

In der Bleiberechtsregelung bei nachhaltiger Integration für langjährig Geduldete nach § 25b AufenthG finden sich erstmals im AufenthG gestufte Sonderregelungen für Familien. So wird bei Alleinerziehenden mit Kindern bis zum dritten Geburtstag (§ 25b Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 AufenthG), für den Zeitraum der Pflege von Angehörigen (§ 25b Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 AufenthG) und während einer anerkannten Ausbildung, einer Berufsvorbereitungsmaßnahme oder einem Studium (§ 25b Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 AufenthG) vollständig auf die Sicherung des Lebensunterhalts verzichtet. Familien mit minderjährigen Kindern erhalten die Aufenthaltserlaubnis auch dann, wenn sie ergänzend zu einem Erwerbseinkommen vorübergehend auf Bürgergeld angewiesen sind (§ 25b Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 AufenthG). Im Übrigen muss der Lebensunterhalt lediglich überwiegend (51 %) gesichert sein, wobei der Bezug von Wohngeld keine aufenthaltschädliche Wirkung hat (§ 25b Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 AufenthG).

b. Geschlechtsspezifische Lebenslagen im Zusammenhang mit den humanitären Aufenthaltstiteln

Nicht anerkannte Ehen und Partnerschaften

Besondere Probleme bestehen für Personen, deren Familienkonzept aufgrund sexueller Orientierung oder ihrer Geschlechtsidentität nicht den Rollenbildern einer heteronormativen Familie entspricht oder bei denen es aus anderen Gründen an einer formalen Eheschließung fehlt. Bei Geflüchteten finden sich häufiger gemeinsame Fluchtgeschichten, teilweise auch mit gemeinsamen Kindern, jedoch ohne eine formal anerkannte Eheschließung, sei es, weil etwa eine gleichgeschlechtliche Eheschließung im Herkunftsstaat nicht möglich war oder weil die Ehe nur religiös geschlossen wurde, obwohl eine staatliche Registrierung erforderlich ist (BVerwG, Urteil vom 22.02.2005 – 1 C 17/03). In dieser Situation fallen insbesondere Patchworkfamilien



ohne gemeinsame Kinder nicht unter den Familienschutz im deutschen Aufenthaltsrecht. Wenn ein Elternteil einen Schutzstatus erwirbt, kann der andere Elternteil entweder zusammen mit den eigenen Kindern, die eine intensive Bindung zum Stiefelternteil aufgebaut haben, abgeschoben werden oder der Elternteil ohne eigene Kinder muss das Land alleine verlassen. In diesen Konstellationen wird insbesondere das Kindeswohl beeinträchtigt, aber auch Frauen können durch den Verlust des Familienzusammenhangs aufgrund ihres Geschlechts in eine besonders hilflose Lage geraten oder in einer solchen verbleiben. Gleichgeschlechtliche Paare, denen es wegen fehlender Papiere nicht gelingt, in Deutschland zu heiraten, sind vor einer räumlichen Trennung nicht geschützt. Selbst wenn Kinder vorhanden sind, löst die Eltern-Kind-Beziehung erst dann einen aufenthaltsrechtlichen Schutz aus, wenn das Verfahren zur Stiefkindadoption endgültig abgeschlossen ist. Der EGMR (Urt. v. 06.07.2010 – 41615/07 – Neulinger und Shuruk) verlangt zwar eine umfassende Berücksichtigung des Kindeswohls im Sinne des Art. 3 UN-KRK, die Praxis der Behörden und Gerichte orientiert sich jedoch meist allein an den formalen Familienbeziehungen (VGH Bayern, Beschluss vom 13.05.2014 – 10 ZB 12.1095).

Akzessorisches Aufenthaltsrecht

Auch bei den humanitären Aufenthaltserlaubnissen kommt es zu akzessorischen Aufenthaltsrechten, welche bei Trennung, Scheidung oder Tod des*der Partners*Partnerin gefährdet sein können. Anders als bei den familiären Aufenthaltsrechten sind Frauen unter den Geflüchteten in der Minderzahl, allerdings ist das Verhältnis je nach Herkunftsland sehr unterschiedlich. Wenn es um die Zuerkennung eines Schutzstatus geht, sind Männer häufiger die Schutzberechtigten, weil sie häufiger politisch aktiv waren, vor allem aber in vielen Staaten anders als die Frauen zum Kriegsdienst herangezogen werden (z. B. Syrien, Russland, Türkei). Die Folge davon ist, dass Frauen ihr Aufenthaltsrecht verlieren, wenn es zu einer Trennung oder Scheidung kommt.

Bleiberecht in Gewaltschutzfällen

Eine spezielle Aufenthaltserlaubnis im Zusammenhang mit geschlechtsspezifischer Gewalt bildet § 25 Abs. 4a AufenthG für Opferzeug*innen in Strafverfahren wegen Menschenhandels.

Eine vergleichbare Regelung findet sich in § 25 Abs. 4b AufenthG für Drittstaatler*innen, die Opfer einer Straftat nach § 10 Abs. 1 oder § 11 Abs. 1 Nr. 3 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz oder nach § 15a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes wurden.

Beide Aufenthaltserlaubnisse sind statistisch betrachtet irrelevant.⁵ Die fehlende Anwendung kann nicht auf die fehlende Prävalenz dieser Straftaten in Deutschland zurückgeführt werden,⁶ entscheidend ist vielmehr die Anknüpfung an der Zeug*inneneigenschaft. Die Regelung des § 25 Abs. 4a AufenthG bezieht sich ausschließlich auf Opferzeug*innen des Menschenhandels und kann nur angewendet werden, wenn ein

5 Im Jahr 2022 erhielten bundesweit sieben Personen erstmals eine der beiden Aufenthaltserlaubnisse, insgesamt lebten Ende 2022 69 Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis wegen Menschenhandels nach § 25 Abs. 4a AufenthG in Deutschland, davon 49 Frauen, siehe BT-Drs. 20/5870 vom 28.02.2023, S. 26).

6 So heißt es im Bundeslagebericht Menschenhandel 2022: „Nach wie vor muss im Bereich Menschenhandel und Ausbeutung von einem hohen Dunkelfeld ausgegangen werden. Da es sich überwiegend um Kontrollkriminalität handelt, können unterschiedliche Kontrollintensitäten erheblichen Einfluss auf die Fallzahlen nehmen“ (BKA 2023b: 28).



Ermittlungsverfahren wegen §§ 232–233a StGB eingeleitet worden ist. Die Regelung in § 25 Abs. 4a AufenthG dient der Erleichterung der Strafverfolgung durch Motivation der Opfer, in einem Strafverfahren auszusagen. Dieser Zweck wird allerdings verfehlt, weil die Täter*innen einerseits streng darauf bedacht sind, ihre Identität nicht preiszugeben, und sie deshalb durch die Opfer nicht überführt werden können, und andererseits, selbst wenn dies gelingen könnte, die Opfer viel zu eingeschüchtert sind, um gegen die Täter*innen auszusagen. Ihre Ängste beziehen sich dabei oftmals nicht nur auf sie selbst, sondern auch auf die Familie im Herkunftsstaat.⁷

Gericht 1 sagt dazu:

*„§ 25 Abs. 4a Sätze 1 und 2 AufenthG regelt eine Verschränkung zum Strafgesetz sowie zum Strafprozess, wobei es zum einen der Einschätzung der Staatsanwaltschaft oder der Strafgerichte obliegt, zu entscheiden, ob die Anwesenheit der betreffenden Person für das Strafverfahren sachgerecht ist. Zum anderen muss sich die betreffende Person bereit erklären, als Zeug*in im Strafverfahren auszusagen. Letzteres dürfte zahlreiche Personen – meist Frauen – wegen der milieubedingten Drohszenarien ohne Aufnahme in ein Zeugenschutzprogramm davon abhalten, als Zeug*innen in einem Strafprozess mitzuwirken.“*

Das vom Gesetzgeber intendierte Ziel kann also nicht erreicht werden, weil das Aufenthaltsrecht nicht an die Schädigung der Betroffenen anknüpft.

Für Betroffene von häuslicher Gewalt oder geschlechtsspezifischer Gewalt fehlt es hingegen an jedweder aufenthaltsrechtlichen Regelung, selbst wenn durch die Aussage der Frau ein Ermittlungs- und Gerichtsverfahren gegen die Täter*innen ermöglicht wird, bietet das AufenthG lediglich die Möglichkeit einer Duldung (Aussetzung der Abschiebung) nach § 60a Abs. 2 Satz 2 AufenthG. Für eine Verlängerung über das Strafverfahren hinaus gibt es keine gesetzliche Grundlage.

NGO 2 bewertet die Situation so:

„Sie haben hier in Deutschland massive Gewalt erlebt, die ihr ganzes Leben verändert bzw. sich sehr lange belastend auf das Leben von Frauen auswirkt. Als Abschiebehindernis reicht das nicht und auch ein Asylverfahren bietet keine Möglichkeit, weil ja ausschließlich danach gefragt wird, welche Verfolgung oder welches Übel vom Herkunftsland ausgeht, aber nicht, was durch die Gewalt in Deutschland angerichtet worden ist.“

NGO 2 veranschaulicht die Konsequenzen an folgendem Beispiel:

„Ich habe eine Klientin, die schon kurz nach der Einreise vergewaltigt wurde. Sie hat die Tat angezeigt, aber es geschah wochenlang gar nichts. Erst auf Nachfrage wurde sie eingeladen für ihre Aussage. Da war es zu spät, natürlich wurde niemand mehr gefunden, weil es ein unbekannter Täter war. Sie war gerade im Dublinverfahren und ihre Abschiebung wurde einfach weiter betrie-

⁷ So führt der Datenbericht des KOK auf: Im Jahr 2022 wurden 269 neue Fälle von spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel im KOK-Datentool angelegt. 733 Fälle wurden für die Datenauswertung freigegeben. Die Mehrheit der Betroffenen waren Frauen und Mädchen (88 %). Etwa die Hälfte der Betroffenen (52 %) stammten aus westafrikanischen Ländern, während 7 % der Betroffenen aus Deutschland kamen (KOK 2023).



ben. Weil der Täter nicht gefunden wurde, gab es auch kein Verfahren und deshalb wurde ihre Anwesenheit nicht benötigt. Das BAMF war nicht bereit, das Verfahren freiwillig zu übernehmen. Die Frau war stark traumatisiert und das hat die Frau auch entsetzt, dass sie jetzt nicht erst mal hierbleiben darf und keine psychische Unterstützung oder Hilfe von Deutschland bekam. Obwohl sie diese Straftat real erlitten hat, hat das gar keine Rolle gespielt.“

Im Bereich der humanitären Aufenthaltstitel kommt es zu Konstellationen, in denen die Frauen ihr (akzessorisches) Aufenthaltsrecht gerade von dem*der Täter*in, dem*der eigenen Partner*in ableiten. Nach § 26 Abs. 2 AufenthG darf die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nicht erfolgen, wenn das Ausreisehindernis oder die sonstigen einer Aufenthaltsbeendigung entgegenstehenden Gründe entfallen sind, d. h. in diesen Konstellationen, wenn die Ehepartner*innen getrennt leben und damit der Familienschutz nach Art. 6 GG entfällt. Für Frauen mit einem derart akzessorischen Aufenthaltsrecht bleibt die Wahlmöglichkeit zwischen dem Verbleib in einer gewaltvollen Beziehung oder dem Verlust der Aufenthaltserlaubnis.

NGO 2 sagt dazu:

„Natürlich brauchen von Gewalt betroffene Frauen, die sich trennen oder durch den Tod des Ehemannes ihren Aufenthaltstitel verlieren, auch Gewaltschutz und auch die Möglichkeit, hierzubleiben. Eine Änderung der gesetzlichen Regelung muss aber so geschehen, dass die Frauen nicht die gesamte Beweislast alleine tragen müssen und erst einen traumatischen Prozess der Befragung und der Beschaffung von Beweismitteln durchlaufen müssen und dass dabei auch die psychische Gewalt berücksichtigt wird.“

Auch aus der behördlichen Sicht besteht hier ein Defizit, so meint ABH 2:

„Also ich sehe schon die Notwendigkeit, Frauen, die hier schwere Gewalt erlebt haben, ein Bleiberecht zu geben, und zwar unabhängig von der Sicherung des Lebensunterhalts. Oftmals führen die Erlebnisse zu solchen Beeinträchtigungen, dass die Frauen nicht gleich wieder arbeiten können. Und ich denke, der Gesetzgeber sollte für diese Fälle eine Zeit des Schutzes und der Unterstützung schaffen, um diese Gewalterlebnisse auszugleichen.“

RA*in 2 schlägt vor:

„Denkbar wäre eine Regelung [zum Bleiberecht in Gewaltschutz-Fällen] im Allgemeinen Teil, damit eine solche Regelung für alle Aufenthaltstitel gilt.“

Auch ABH 1, NGO 1 und NGO 3 plädieren dafür, die Vorgaben des Art. 59 Abs. 2 und 3 IK zum Gewaltschutz und zum Bleiberecht für Betroffene von häuslicher oder geschlechtsspezifischer Gewalt im AufenthG durch eine spezifische Regelung im Abschnitt über die humanitären Aufenthaltsrechte umzusetzen.

Gericht 1 und RA*in 1 sehen hingegen eher den Bedarf einer Sensibilisierung und einer Präzisierung der Begriffe „häusliche Gewalt“ und „schutzwürdige Belange“ durch entsprechende Verwaltungsvorschriften und Fortbildungen zur Rechtsanwendung.

Gericht 2 sieht auch beide Optionen als mögliche Lösung.



Als aufenthaltsrechtliche Gestaltungsoption kommt auch die humanitäre Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG in Betracht, wobei sich das inlandsbezogene Abschiebehindernis unmittelbar aus Art. 18 i. V. m. Art. 4 IK ableiten lässt, weil danach jeder gewaltbetroffenen Frau unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus Hilfe und Unterstützung zu gewähren ist, ohne eine Mitwirkung im Verfahren gegen die Täter*innen vorauszusetzen, wozu die Grundvoraussetzung eines Aufenthaltsrechts unabdingbar ist (Fränkel in: Hofmann 2023, § 25 AufenthG, Rn. 69). Diese Position wird auch von Gericht 1 und Gericht 2 unterstützt.

RA*in 1 verweist auch auf eine Maßnahme zur Verbesserung der Geschlechtssensibilität im Verfahren:

„Die Sonderbeauftragten beim BAMF [bei geschlechtsspezifischer Verfolgung] waren ein wichtiger erster Schritt. Auf Ebene der Ausländerbehörden muss es jedoch ebenfalls entsprechend geschulte Personen geben.“

Spurwechsel von der Duldung in einen rechtmäßigen Aufenthalt

Besondere Herausforderungen treffen Frauen auch beim Übergang von einem geduldeten Aufenthalt (Aussetzung der Abschiebung nach § 60a AufenthG) in eine Aufenthaltserlaubnis (sog. Spurwechsel).

Frauen aus einigen Fluchtländern mit besonders hohen Zuwanderungsraten wie Syrien, Afghanistan, Iran und Russland verfügen über besonders gute Bildungsabschlüsse (siehe 2.3.2.4). Sie können diese Abschlüsse in der Regel nicht verwerten, weil ihnen erst nach zwei Jahren (Akademiker*innen) bzw. drei Jahren (sonstige Berufsabschlüsse) qualifizierter Berufstätigkeit in Deutschland der Wechsel in eine Aufenthaltserlaubnis nach § 19d AufenthG ermöglicht wird. Da sie in der Zeit einer solchen (hoch)qualifizierten Berufstätigkeit jedoch keinerlei Schutz vor Abschiebung genießen, sind sie gezwungen, eine erneute Berufsausbildung in Deutschland aufzunehmen, weil sie hierfür eine Ausbildungsduldung nach § 60c AufenthG und seit dem 01.03.2024 bei einer betrieblichen Ausbildung sogar eine Aufenthaltserlaubnis nach § 16g AufenthG erhalten können. Das führt dazu, dass „gut ausgebildete Personen dadurch nach dem Deutschen Qualifikationsrahmen (DQR) von Stufe sechs als Hochschulabsolvent_in auf Stufe vier als Qualifizierte_r mit Berufsabschluss heruntergestuft werden und sich schließlich mit einer nicht qualifikationsadäquaten Beschäftigung zufriedengeben müssen.“ (Hossein Pour 2024). Diese Gesetzeskonstruktion, die zur Dequalifizierung speziell von Akademiker*innen führt (a. a. O.), trifft Geflüchtete aller Geschlechter. Gerade drittstaatsangehörige Frauen sind jedoch aufgrund der Zuweisung zu bestimmten, gering bewerteten Sektoren des Arbeitsmarktes stärker von der Disqualifizierung betroffen.

NGO 3 beobachtet auch:

„Viele Betriebe bevorzugen Männer und daher sind Frauen bei betrieblichen Ausbildungen benachteiligt. Diese kann dazu führen, dass Frauen ihre aufenthaltsrechtliche Situation nicht verbessern können“



RA*in 1 verweist auf die besondere Hürde des fehlenden Vertrauens in die eigenen Fähigkeiten:

„Zudem sind viele leider sehr unselbstständig – auch weil sie aus Strukturen kommen, die Frauen kleinhalten. Wenn eine Frau jedoch motiviert ist und sich traut, sind die Betriebe aufgeschlossen und wir machen gute Erfahrungen. Ich habe keine einzige Mandantin, die eine Ausbildung abgebrochen oder nicht bestanden hätte.“

Die neu eingeführte Aufenthaltserlaubnis nach § 16g AufenthG für den Übergang von der Duldung in die Aufenthaltserlaubnis gilt nur dann, wenn der Lebensunterhalt während der Ausbildung gesichert ist. Dadurch werden männliche Auszubildende begünstigt, die eher in handwerklichen oder technischen Berufen eine Ausbildung aufnehmen.

NGO 1 verweist auf die schwierigen Ausgangsbedingungen geflüchteter Frauen:

„Ausgehend mal von der Situation von Frauen, die schon länger eine Duldung haben, sie brauchen ein bestimmtes Sprachniveau und einen Ausbildungsplatz. Nach meinem Eindruck streben die meisten Frauen eher kurze Ausbildungen, Helferberufe, Pflegeassistenten an. Sie schrecken auch zurück, weil sie die fehlende Vereinbarkeit mit der Familienarbeit befürchten.“

NGO 2 verweist auf die Situation von Müttern:

„Da ist natürlich immer die schulische Ausbildung viel eher geeignet als die betriebliche Ausbildung, weil: Oft muss man spätestens um 7 Uhr im Betrieb sein, da macht der Kindergarten gerade auf. Und natürlich gibt es die Schwierigkeiten als Mutter und dann noch Migrantin, überhaupt einen Ausbildungsplatz zu finden. Die Betriebe trauen den Frauen einfach nichts zu (...).“

ABH 1 bestätigt:

„Frauen haben einfach viel weniger Wahlmöglichkeiten, wenn Kinder da sind. Sie müssen dann ihre Zeit an die Bedürfnisse der Kinder anpassen und können nicht einfach jede gewünschte Ausbildung aufnehmen.“

Wenn Frauen eine schulische Ausbildung aufnehmen, können sie ihren Lebensunterhalt nicht sichern, und deshalb die Aufenthaltserlaubnis nach § 16g AufenthG nicht erhalten, sondern verbleiben in der Ausbildungsuldung nach § 60c AufenthG. Damit verbunden ist auch, dass sie weiterhin kein Kindergeld und keinen Unterhaltsvorschuss erhalten.

Einzige Ausnahme bildet die Pflegeausbildung wegen des Ausbildungsentgelts nach § 19 PflBG. Dazu NGO 2:

„Dann gibt es den Bedarf für Pflegekräfte und deshalb ist es manchmal wirklich leichter, zumindest bei der einjährigen Ausbildung, einen Platz zu bekommen. Es gibt da ein gewisses Wohlwollen, mit den Sprachtests umzugehen. Dann glaube ich, dass es natürlich auch noch eine Rolle spielt, dass Pflegen eher als weiblich und natürlich naheliegender erscheint, weil dort – auch mit Kopftuch – gesellschaftlich weniger Widerstände zu erwarten sind.“



Geflüchtete Frauen werden sowohl durch die Art der mitgebrachten Qualifikationen als auch durch die Verteilung von Familien- und Sorgearbeit bei der Berufswahl stark eingeschränkt. Hinzu kommen Diskriminierungen am Arbeitsmarkt, wobei bei Frauen aus den Hauptfluchtländern (Syrien, Afghanistan, Iran, Irak) oftmals das Kopftuch zu massiven Ausgrenzungen beim Zugang zu Ausbildung und Beruf führt. Die intersektionale Dimension dieser Diskriminierung ergibt sich aus der Überschneidung der Kategorien Religion, Geschlecht und Herkunft, weil Frauen mit einem muslimischen Kopftuch im medialen Bild als Geflüchtete dargestellt werden und die Herabsetzung durch zahlreiche weitere Zuschreibungen wie ungebildet, unterdrückt, rückständig bis hin zu fanatisch verstärkt wird (Frings 2018: 11).

c. Gleichstellungsrelevante Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen zum humanitären Aufenthalt im AufenthG

Im AufenthG werden im Unterscheid zum EU-Recht (so etwa in der FreizügigkeitsRL, umgesetzt in §§ 1 Abs. 2 Nr. 4 c), 3a Abs. 1 Nr. 3 FreizügG/EU, der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz 2002/55/EG, umgesetzt in § 24 AufenthG und der FamilienzusammenführungsRL als Option in Art. 4 Abs. 3, nicht umgesetzt) gelebte familiäre Partner*innenschaften ohne eine formal gültige Eheschließung oder Verpartnerung nicht als schützenswert angesehen. Das führt zu geschlechtsspezifischen Benachteiligungen, einerseits für Partner*innen, denen wegen ihrer sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität eine Eheschließung außerhalb von Deutschland nicht möglich war oder deren Eheschließung oder familiäre Gemeinschaft nicht anerkannt ist. Diese Benachteiligungen lassen sich mit der Arbeitshilfe nicht angemessen erfassen, weil sie keinem der Wirkungsbereiche zugeordnet werden können, dennoch aber dem gleichstellungspolitischen Ziel der Förderung der tatsächlichen Gleichstellung als Querschnittsaufgabe zuzuordnen sind.

Auch im Bereich der humanitären Aufenthaltstitel kann es durch Trennung und Scheidung zum Verlust des Aufenthaltsrechts kommen. Aktuell steht im AufenthG keine Regelung zur Verfügung, die den Verlust des Aufenthaltsrechts im Zusammenhang mit erlittener häuslicher oder geschlechtsspezifischer Gewalt verhindert. Ebenso wenig ergibt sich eine Bleibeberechtigung nach oder wegen einer schwerwiegenden Gewalterfahrung. Der Wirkungsbereich der Gewalt ist hier betroffen, findet jedoch keine Berücksichtigung in den aktuellen gesetzlichen Regelungen. Diese Lücke zu schließen, entspricht der gleichstellungspolitischen Zielsetzung der Gleichstellung von Frauen und Männern. Obwohl die Arbeitshilfe den Wirkungsbereich Gewalt enthält, lässt sich das gleichstellungspolitisch bedeutende Ziel eines effektiven, flächendeckenden und diskriminierungsfreien Gewaltschutzes mit der Arbeitshilfe nur unzureichend erfassen.

Nach einer Trennung von geflüchteten Ehepaaren kommt es darauf an, ob ein verlorenes Aufenthaltsrecht durch ein anderes ersetzt werden kann, insbesondere in Hinblick auf Erwerbsarbeit oder Ausbildung. Frauen, insbesondere Mütter, die durch die Trennung zu Alleinerziehenden werden, treffen auf deutlich höhere Hürden bei der Erfüllung der Voraussetzungen für einen alternativen Aufenthaltstitel. Betroffen sind die Wirkungsbereiche Arbeit, Wissen, Geld und Zeit, wie bei den Aufenthaltstiteln zu Ausbildungs- und Erwerbszwecken bereits aufgezeigt. Bei den humanitären Aufenthaltstiteln ist zusätzlich darauf hinzu-



weisen, dass dabei das Risiko besteht, dass in Deutschland bereits verfügbares Humankapital wieder verloren geht. Das Risiko wird verstärkt durch diskriminierenden Zuschreibungen gegenüber geflüchteten Frauen am Arbeitsmarkt. Eine Konsequenz, die sich mit dem gleichstellungspolitischen Ziel der tatsächlichen Gleichstellung (9) nicht vereinbaren lässt, aber auch der Förderung gleichberechtigter Karrierechancen (5) und der Vereinbarkeit von Familienarbeit und Beruf (4) zuwiderläuft. Regelungen zur Gleichstellung im AufenthG können dabei nur ein Baustein zu mehr Geschlechtergerechtigkeit sein, könnten aber ein wichtiges Förderinstrument bilden.

Die Neuregelung der Berufsausbildung für Geduldete hat geschlechtsspezifische Auswirkungen in den Bereichen Arbeit, Wissen, Geld und Zeit und lässt sich mit den gleichstellungspolitischen Zielen einer eigenständigen wirtschaftlichen Sicherung (1) und gleichberechtigten Karrierechancen (5) nicht vereinbaren. Durch den Steuerungseffekt dieser Regelungen von geflüchteten Frauen in Pflegeberufe wirkt sie auch dem gleichstellungspolitischen Ziel entgegen, soziale Berufe als durchlässige Karriereberufe zu stärken (2).

Zur Benachteiligung bei der Neugestaltung der Ausbildungserlaubnis für Geduldete sagt Gericht 1:

„Aus der von dem Gesetzgeber produzierten ‚Vermischung‘ von Aufenthaltstiteln einerseits und dem Status von Geduldeten andererseits ergeben sich Folgeprobleme, die gerade für die hier angesprochene Personengruppe zu Benachteiligungen führen können. So haben Geduldete, auch Personen, die über eine Ausbildungsduldung verfügen, grundsätzlich keinen Anspruch auf Kindergeld, was ein eigenständiges Leben der Betroffenen erschwert.“

d. Diskutierte Reformvorhaben

Dem fehlenden Schutz von Frauen, die Opfer von häuslicher Gewalt werden, kann mit den Instrumenten der Istanbul-Konvention aus Art. 59 Abs. 3 begegnet werden.

Bis 2023 galt in Deutschland für diese Regelungen ein Vorbehalt, sodass eine Umsetzung hier – aus völkerrechtlicher Perspektive – nicht notwendig war. Mit Auslaufen der Vorbehalte ist es nun an der Bundesrepublik, Aufenthaltstitel zu schaffen, die diesen Vorgaben gerecht werden und Frauen effektiv vor häuslicher Gewalt schützen (Middelhaue 2023).

Durch die Vorgaben der Istanbul-Konvention bedarf es einer Ergänzung der humanitären Aufenthaltsrechte für Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt entsprechend den bereits bestehenden Möglichkeiten von Opfern des Menschenhandels (Frings/Pertsch 2018: 213 ff.).

Die Regelung des Art. 59 Abs. 3 IK enthält die beiden Varianten „aufgrund der persönlichen Lage erforderlich“ (Art. 59 Abs. 3a) und „zur Mitwirkung im Strafverfahren erforderlich“ (Art. 59 Abs. 3b). Die Vertragsstaaten haben die Wahl, eine der beiden oder beide Varianten in die nationalen Gesetze aufzunehmen. Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt in seiner Funktion als Berichterstattungsstelle die



Umsetzung beider Varianten, um einen vollumfänglichen Schutz für die Betroffenen im Sinne der Istanbul-Konvention zu gewährleisten (Middelhaue 2023: 11).

Für die Umsetzung sollte eine eigenständige Anspruchsgrundlage § 25 Abs. 4 c AufenthG geschaffen werden, mit folgendem vom DIMR vorgeschlagenen Wortlaut:

„§ 25 Aufenthalt aus humanitären Gründen
(4c) Einer ausländischen Person, die Opfer von häuslicher Gewalt wurde, soll, auch wenn sie vollziehbar ausreisepflichtig ist, eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.
Die Aufenthaltserlaubnis ist zu erteilen, wenn
1. die Anwesenheit aufgrund humanitärer oder persönlicher Gründe oder öffentlicher Interessen erforderlich ist oder
2. die ausländische Person in einem eingeleiteten Ermittlungs- oder Strafverfahren mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeitet.
Im Falle der Aufenthaltserlaubnis nach S. 2 Nr. 2 ist nach Beendigung des Strafverfahrens die Aufenthaltserlaubnis zu verlängern, wenn humanitäre oder persönliche Gründe oder öffentliche Interessen die weitere Anwesenheit der betroffenen Person im Bundesgebiet erfordern.“ (Middelhaue 2023: 18).

Darüber hinaus fordert das Deutsche Institut für Menschenrechte eine Herabsetzung der Beweisanforderungen, die den Frauen hinsichtlich der erlittenen Gewalt abgefordert werden (Middelhaue 2023: 28).

NGO 2 positioniert sich dazu:

„Ich denke, dass die Istanbul-Konvention und auch die Menschenrechte dazu verpflichten würden, Frauen nicht nur als Zeuginnen in einem Strafverfahren gegen die Täter zu schützen, sondern auch als Geschädigte von Gewalt, weil diese kriminellen Strukturen im Bereich des Menschenhandels es oft gar nicht möglich machen, die Täter zu ermitteln.“

Gericht 1 verweist auf den Zusammenhang mit Regelungen in anderen Rechtsgebieten:

„Die Problematik eines effektiven Schutzes aller Frauen vor Gewalt kann nicht ‚nur‘ aus verwaltungsrechtlicher Perspektive betrachtet werden (...)“,

aber auch auf den Zusammenhang der aufenthaltsrechtlichen Normen mit den Anforderungen der Istanbul-Konvention:

„Wünschenswert ist jedoch gleichwohl, wie auch vom Deutschen Institut für Menschenrechte gefordert, eine Verknüpfung mit den Definitionen der Istanbul-Konvention vorzunehmen, wobei die Bundesregierung ihre Vorbehalte gegen die Istanbul-Konvention im Jahr 2022 mit der Folge zurückgenommen hat, dass die Konvention ab Februar 2023 uneingeschränkt in Deutschland gilt.“

Diese Position wird auch von beiden Mitarbeiter*innen der Ausländerbehörden geteilt.



ABH 1 sieht den gesetzgeberischen Handlungsbedarf:

„Also, ich meine, da sollte statt dieser Quälerei mit dem Härtefall ein Rechtsanspruch geschaffen werden, auch hinsichtlich der Istanbul-Konvention wäre das die richtige Konstruktion. Einen Aufenthaltstitel speziell dafür zu schaffen und diesen Titel im Bereich des humanitären Aufenthaltsrecht zu platzieren, damit es leichter ist, von der Lebensunterhaltssicherung abzusehen.“

Ebenso ABH 2:

„Also, ich sehe schon die Notwendigkeit, Frauen, die hier schwere Gewalt erlebt haben, ein Bleiberecht zu geben, und zwar unabhängig von der Sicherung des Lebensunterhalts. Oftmals führen die Erlebnisse zu solchen Beeinträchtigungen, dass die Frauen nicht gleich wieder arbeiten können. Und ich denke, der Gesetzgeber sollte für diese Fälle eine Zeit des Schutzes und der Unterstützung schaffen, um diese Gewalterlebnisse auszugleichen.“

Auch der djb fordert schon seit Langem eine Umsetzung des Art. 59 IK und ein eigenständige Anspruchsgrundlage für Betroffene von häuslicher oder geschlechtsspezifischer Gewalt (djb 2020).

Darüber hinaus kritisiert auch der GREVIO-Bericht (Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence) vom Oktober 2022 an den Europarat zur Situation in Deutschland, dass vulnerable und verletzte Gruppen, wie Frauen mit Behinderungen, geflüchtete Frauen oder queere Menschen, kaum berücksichtigt werden (GREVIO 2022).

2.4.2.4. Aufenthalt aus familiären Gründen

Der Aufenthalt aus familiären Gründen wird im sechsten Abschnitt des AufenthG geregelt. Das Aufenthaltsrecht von Ehepartner*innen ist für viele Jahre nach der Zuwanderung geprägt von einem akzessorischen Status im Verhältnis zu dem*der Stammberechtigten (die in Deutschland lebende Person, zu der nachgezogen wird). Der abhängige Status von Frauen (70 % des Nachzugs von Ehepartner*innen, siehe 2.3.2.2), die aus einem anderen Land zuwandern, zu einem ganz überwiegenden Teil zu ihrem männlichen Partner, führt in aller Regel zu einer finanziellen Abhängigkeit, da sie zumindest in den ersten Jahren nur in geringem Umfang zum Haushaltseinkommen beitragen können. Gleichzeitig verfügen nachgezogene Frauen nur über eingeschränkte Entscheidungsmöglichkeiten hinsichtlich der Rollenverteilung in der Familie, solange ihr Bleiberecht vollständig von der Entscheidung des*der Ehepartner*in abhängig ist. Zugewanderte Frauen übernehmen einen erheblich höheren Anteil der Hausarbeit als männliche Partner (siehe Fendel/Kosyakova 2023; 2.3.2.3), wobei dieser Anteil – im Unterschied zu einheimischen Frauen – sich durch das Ausmaß der eigenen Erwerbstätigkeit kaum verändert (siehe 2.3.2.3). Gerade gut qualifizierte Frauen erleben oft einen beruflichen Abstieg, verbunden mit der familiär motivierten Migration (siehe 2.3.2.4). Auch das spricht für eine schwache Verhandlungsposition bei der Aushandlung der Arbeitsverteilung innerhalb der Partner*innenschaft und der Familie.



a. Aktuelle Gesetzeslage

Die familiären Aufenthaltstitel finden sich in §§ 27–36a AufenthG.

Grundsätzlich ist ein Aufenthalt zum Zwecke der Herstellung und Wahrung der familiären Lebensgemeinschaft der Kernfamilie (Ehepartner*innen, Eltern und minderjährige Kinder) gem. § 27 Abs. 1 AufenthG möglich und steht unter dem in Art. 6 GG und Art. 8 EMRK gesicherten Schutz der Familie. Daraus ergibt sich jedoch kein Rechtsanspruch auf Familiennachzug (Eichhorn in: Huber/Mantel 2021, § 27 AufenthG, Rn. 2). Neben den allgemeinen Voraussetzungen des § 27 AufenthG für alle familiären Aufenthaltserlaubnisse sind auch die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen nach § 5 AufenthG (siehe 2.4.2.2) zu erfüllen. Das Aufenthaltsrecht für drittstaatsangehörige Ehepartner*innen verlangt stets eine bestehende Ehe und darüber hinaus eine gelebte eheliche Gemeinschaft; anders als im EU-Recht ist die bestehende Ehe allein nicht geschützt (Dienelt in: Bergmann/Dienelt 2022, § 27 AufenthG, Rn. 56). Vom rechtlichen Schutz ausgeschlossen sind zudem Schein- und Zwangsehen (§ 27 Abs. 1a AufenthG). Darüber hinaus muss die nachziehende Person eine der Anspruchsgrundlagen der §§ 28, 29, 30, 32, 36, 36a AufenthG verwirklichen. Bei den Voraussetzungen des Familiennachzugs ist die Familiennachzugsrichtlinie 2003/86/EG⁸ als vorrangiges EU-Recht zu beachten (Müller in: Hofmann 2023, § 27 AufenthG, Rn. 4 und 14), was bisher in den VwV AufenthG noch keinen Niederschlag gefunden hat. Familiäre Aufenthaltstitel sind akzessorisch zum Aufenthaltstitel der Stammberechtigten (VwV AufenthG 27.1.3) und dürfen deren Dauer nicht überschreiten (§ 27 Abs. 4 AufenthG). Auch wenn das AufenthG vom Familiennachzug spricht, so erfordert ein familiärer Aufenthaltstitel keinen Zuzug ins Bundesgebiet, er wird unter den gleichen Voraussetzungen erteilt, wenn sich Drittstaatsangehörige bereits zu einem anderen Zweck rechtmäßig in Deutschland aufhalten, z. B. als Auszubildende oder aus humanitären Gründen (Zimmerer in: BeckOK 2023, § 27 AufenthG Vorb.). Grundsätzlich steht die Erteilung jedoch unter dem Vorbehalt der Einreise mit dem erforderlichen Visum (§ 5 Abs. 2 AufenthG).

Bei den Personen mit familiären Aufenthaltstiteln (§§ 27 – 36a AufenthG) finden sich verschiedene gleichstellungsrelevante Untergruppen, die Frauen und Männer unterschiedlich stark betreffen.

b. Geschlechtsspezifische Lebenslagen im Zusammenhang mit den familiären Aufenthaltstiteln

aa) Das Visumsverfahren bzw. der Antrag auf Aufenthaltserlaubnis zum Familiennachzug von Frauen und ihren Kindern zum* zur stambberechtigten Ehepartner*in nach Deutschland

Wirksame Eheschließung und Mehrehen

Die familiäre Aufenthaltserlaubnis bzw. das entsprechende Visum setzt zunächst eine nach dem internationalen Privatrecht wirksam geschlossene Ehe voraus (Art. 11, 13 Abs. 1 EGBGB).

⁸ RL 2003/86/EG betreffend das Recht auf Familienzusammenführung v. 22.09.2003, ABI. L 251 v. 03.10.2003, S. 12 ff.



Viele Frauen stellt die Beschaffung der erforderlichen Dokumente vor große Herausforderungen. Beispielhaft genannt sei die Situation afghanischer Frauen, die neben der Eheschließung vor einem Imam auch die gerichtliche Registereintragung (Nikah Khat) benötigen, für die sie auf die Unterstützung männlicher Angehöriger angewiesen sind.

Auch eine im Ausland wirksam geschlossene Ehe ist in Deutschland unwirksam, wenn sie gegen den „ordre public“⁹ verstößt. Dadurch sind Stellvertreter-Ehen dann ungültig, wenn die Stellvertretung auch die Auswahl des*der Ehepartner*in umfasst (Zimmerer in: BeckOK 2023, § 27 Rn. 14). Auch Eheschließungen mit einem*einer Partner*in unter 16 Jahren sind nach § 1303 BGB in Deutschland unwirksam (vom BVerfG als unverhältnismäßig bewertet, jedoch mit einer Fortgeltungsanordnung bis zur Neuregelung, spätestens bis zum 30.06.2024 versehen, Entscheidung vom 01.02.2023 – 1 BvL 7/18).

Der Familiennachzug ist generell erst mit der Volljährigkeit möglich. Diese Regelung wurde mit dem Gesetz zur Bekämpfung von Kinderehen vom 17.07.2017 (BGBl. I 2017, S. 2429) eingeführt. Die damalige Gesetzesfolgenabschätzung ging davon aus, dass der Anteil der betroffenen minderjährigen Frauen den der Männer bei Weitem übersteigt (BT-Drs. 18/12086 vom 25.04.2017). Wenn ein in Deutschland lebender Mann eine noch minderjährige Frau im Ausland heiratet, kann die Frau das Visum zum Nachzug erst erhalten, wenn sie volljährig geworden ist.

NGO 2 berichtet dazu:

„Das Nachzugsverbot für minderjährige Ehefrauen kann sich negativ auswirken, wenn die Tradition in der Familie so ist, dass die Frau aus ihrem Elternhaus ausziehen und dann bei der für sie völlig fremden Familie des Ehemannes unterkommen muss und dort oft nicht gut behandelt wird. Oft geht für die Frau das Leben nicht einfach so weiter wie vor der Heirat und wenn dann vielleicht noch eine Schwangerschaft dazukommt, bleibt sie oft ohne eine familiäre Unterstützung.“

NGO 1 ergänzt:

„Für Minderjährige besteht natürlich das Problem im Heimatland, dass durch die Heirat auch die Schutzfunktion der Herkunftsfamilie verändert wurde, also dass sie von ihrer Familie nicht mehr so unterstützt werden. Und die Frauen und ihre Familien denken oft, es läge an dem Ehemann, wenn sie nicht nachkommen können, und er würde sich der Verantwortung entziehen. Die Frauen werden dadurch im Ausland in schwierige Situationen gebracht. Es geht dabei nicht um Kinderehen, sondern um Ehen, die zwischen 16 und 18 Jahren geschlossen werden.“

⁹ „Ordre public“ ist ein Begriff aus dem Internationalen Privatrecht (IPR). Art. 6 EGBGB verweist auf diese Schutzklausel, die es erlaubt, die Anwendung einer ausländischen Rechtsnorm zu verweigern, wenn diese mit den grundlegenden Prinzipien des eigenen Rechtssystems, insbesondere den Grundrechten, unvereinbar ist.



Und RA*in 1 berichtet:

„In einem Fall habe ich erlebt, dass der Vater der Braut enormen Druck gemacht hat und dem Ehemann angedroht hat, er würde die Tochter anderweitig verheiraten, wenn er sie nicht umgehend nach Deutschland holen würde.“

ABH 2 wendet dagegen ein:

„Es ist ja leider nach wie vor so, dass in einigen Ländern Kinder verheiratet sind, die sind dann gerade mal 14 oder 15 Jahre alt. Und vor diesem Hintergrund finde ich das Verbot des Familiennachzugs von Minderjährigen gerechtfertigt.“

Geschlechtsspezifischen Herausforderungen können auch jenen Personen begegnen, die nicht dem Bild der heteronormativen Ehe (zwischen den Geschlechtern Mann und Frau) entsprechen.

Lesbische Paare können aufgrund des Rechts im Herkunftsland keine Ehe schließen und haben deshalb keinen Anspruch auf Familiennachzug nach Deutschland. Das AufenthG kennt anders als das EU-Recht keinerlei Anerkennung nichtehelicher Partnerschaften.

Kommen Frauen mit einem Schengenvisum nach Deutschland, um hier zu heiraten, können sie anschließend keine familiäre Aufenthaltserlaubnis in Deutschland beantragen (§ 5 Abs. 2 AufenthG), weil sie nicht mit dem erforderlichen Visum eingereist sind. Ihnen bleibt vor der Eheschließung nur die Möglichkeit, ein nationales Visum zum Zweck „Eheschließung und anschließender dauerhafter Aufenthalt“ gem. § 6 Abs. 4 i. V. m. § 7 Abs. 1 Satz 3 AufenthG zu beantragen (Müller in: Hofmann 2023, § 27 AufenthG, Rn. 17). Ein solches Visum wird nur erteilt, wenn der Zweck der Eheschließung in Deutschland unmittelbar nach Einreise erfüllt werden kann und die allgemeinen und besonderen Voraussetzungen vorliegen. Auch dann wird über den Antrag nur nach Ermessen entschieden (Visumhandbuch „Eheschließung und anschließender dauerhafter Aufenthalt“ 1/3, Stand 10/2023). Hierfür müssen bereits mit dem Visumsantrag alle erforderlichen Unterlagen vorgelegt werden.

RA*in 1 berichtet aus der Praxis:

„Extreme Schwierigkeiten gibt es, wenn lesbische oder trans Frauen nach Deutschland nachziehen wollen. Ich hatte einen Fall aus dem Iran, da war schon die erste Hürde, dass die Frau sich bei der Botschaft nicht outen wollte, weil sie Angst hatte, dass die iranischen Behörden etwas erfahren. Und als sie das doch getan hat, hat sie nur Abweisung erlebt, weil sie ja keine Eheschließung vorweisen konnte. Alle Versuche, sie zur Eheschließung nach Deutschland zu bekommen, sind letztlich gescheitert, sodass sie schlussendlich nur kommen konnte, weil sie die Voraussetzungen für die Fachkräfteeinwanderung hatte.“

Ähnliche Probleme können auch bei Paarkonstellationen auftreten, bei denen die Geschlechtsidentität nicht dieselbe ist wie in den Ausweispapieren festgelegt. So kann ohne Anerkennung einer trans Frau als Frau in ihren Ausweisdokumenten im Herkunftsland keine Ehe geschlossen werden und damit wird auch der Familiennachzug nach Deutschland unmöglich. Nach den Feststellungen des EGMR (Urteil vom



06.11.2012 – 22341/09, „Hode and Abdi“) sind Ungleichbehandlungen beim Familiennachzug wegen des Verstoßes gegen Art. 14 i. V. m. Art. 8 EMRK untersagt, wobei es ausreicht, dass die Betroffenen sich in einer vergleichbaren Situation befinden, jedoch unterschiedlich behandelt werden, weil sich ihr Status formal unterscheidet.¹⁰ Der Grundgedanke des Diskriminierungsverbots beim Familiennachzug kann auf Konstellationen übertragen werden, in denen es Paaren aus rechtlichen Gründen unmöglich ist, die Ehe im Herkunftsstaat oder vor der Einreise nach Deutschland zu schließen.

Um Drittstaatsangehörigen mit rechtmäßigem Aufenthalt in Deutschland und deutschen Staatsangehörigen das Recht auf Familie nach Art. 8 EMRK und auf Eheschließung nach Art. 6 GG unabhängig von der sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität zu gewährleisten, könnte ein eigener Aufenthaltstitel zum Zweck der Eheschließung entsprechend den Regelungen zur Suche nach einem Ausbildungs- oder Studienplatz hilfreich sein.

In einer umgekehrten Konstellation kann sich die geschlechtsspezifische Relevanz dort ergeben, wo die Ehe so in Deutschland rechtmäßig nicht hätte geschlossen werden können. Gem. § 30 Abs. 4 AufenthG darf bei einer im Ausland bestehenden Mehrfachehe nur ein Ehegatte zum Zwecke des Familiennachzugs einen Aufenthaltstitel erhalten (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil v. 17.05.2023 – OVG 3 B 24/22). Sinn und Zweck ist, das Verbot von Mehrfachehen in Deutschland durchzusetzen, auch bei im Ausland rechtmäßig geschlossenen Ehen. Dieser Zweck könnte allerdings auch erreicht werden, wenn die Ehe nicht als wirksam anerkannt würde, bei gleichzeitiger Anerkennung als Familie, wenn Kinder aus der Ehe hervorgegangen sind (BVerwG, Urteil vom 30.04.1985 – 1 C 33/81).

ABH 1 sagt dazu:

„Ob die Mehrehelichkeit ihren Platz in der westlichen Wertewelt hat oder nicht: Es ist die Realität einiger Frauen, deren ‚Ehemänner‘ sich im Bundesgebiet befinden und nicht die ‚komplette Familie‘ nachziehen lassen können. Dass die Mehrehelichkeit nicht anzuerkennen und zu bekämpfen ist, aus einer tiefen Ungleichstellung der Frauen und Männer entsteht, steht außer Debatte. Es macht aber das Problem nicht ungeschehen, dass diese Last einzig auf der Schulter der zweiten Frau liegt.“

Sicherung des Lebensunterhalts

Gleichstellungspolitisch relevante Gesetzesfolgen ergeben sich erneut bei der Frage der Sicherung des Lebensunterhalts als der wesentlichen Voraussetzung für den Familiennachzug zu nichtdeutschen Staatsangehörigen. Der Lebensunterhalt gilt nur dann als gesichert, wenn der Bedarf für die gesamte Bedarfsgemeinschaft gesichert ist. Die Berechnung bezieht sich deshalb stets sowohl auf alle nachziehenden als auch auf alle bereits in der Bedarfsgemeinschaft lebenden Familienangehörigen. Zusätzlich sind nach § 27 Abs. 3 AufenthG auch Personen, vor allem Kinder, zu berücksichtigen, die außerhalb der Bedarfsgemeinschaft leben, für die aber eine Unterhaltungspflicht besteht. Mit steigenden Bedarfssätzen des Bürgergelds (SGB II)

¹⁰ In der Entscheidung ging es um die Differenzierung zwischen Ehen von anerkannten Geflüchteten, die vor oder nach dem Verlassen des Verfolgerstaates geschlossen wurden, wobei diese Differenzierung für andere Einwandergruppen nicht erfolgte.



steigt auch die Anforderung an die Höhe des nachzuweisenden Einkommens, für ein Ehepaar sind das 1.012 € (im Jahr 2024) zuzüglich der Miete und Heizkosten. Soweit der*die Stammberechtigte im Niedriglohnsektor zum Mindestlohn beschäftigt ist, wird er*sie in Ballungsgebieten mit hohen Mieten bereits Schwierigkeiten haben, dieses Nettoeinkommen nachzuweisen. Leben zusätzlich noch Kinder im Haushalt, reicht der Mindestlohn trotz Kindergeld in der Regel nicht. Die fehlende Möglichkeit, Wohngeld in Anspruch zu nehmen, lässt die hohen Mieten zu einem wesentlichen Faktor der Verhinderung des Familiennachzugs werden (siehe 2.4.2.1, a. „Berechnung der Lebensunterhaltssicherung“).

Gericht 1 verweist speziell für den Bereich des Familiennachzugs (RL 2003/109 EU) auf die Rechtsprechung des EuGH (29.06.2023 – C-829/21 und C-129/22), nach der die Finanzierung des Wohnraums nicht verlangt werden darf, wenn der Mitgliedsstaat dazu keine ausdrückliche nationale Regelung geschaffen hat, was in Deutschland nicht der Fall ist.

Bislang werden die Vorgaben der Familiennachzugsrichtlinie in der Rechtsprechung insgesamt unzureichend berücksichtigt. Die Richtlinie verlangt nach Art. 17 eine individuelle Prüfung jedes Antrags und geht damit über die Regel-Ausnahme-Systematik des § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG hinaus (Dienelt in: Bergmann/Dienelt 2022, § 27 AufenthG, Rn. 97; Müller in: Hofmann 2023, § 27 AufenthG, Rn. 47). Das fordert eine Prüfung beim Familiennachzug, die genauer darauf abstellt, ob der Grundbedarf durch Erwerbseinkommen gedeckt ist und ob die Einkommenslücken lediglich auf besonderen Belastungen beruhen (so schon EuGH, Urt. v. 04.03.2010 – C-578/08 Chakroun).

Zusätzlich muss nachgewiesen werden, dass das Einkommen nachhaltig erzielt wird, dadurch sind Anstellungen bei Zeitarbeitsunternehmen generell und befristete Verträge nur ausnahmsweise geeignet, den Anforderungen gerecht zu werden. Auch hier erscheint es zweifelhaft, ob die pauschale Bewertung als nicht nachhaltige Sicherung des Lebensunterhalts mit der Familiennachzugsrichtlinie vereinbar ist.

Ausreichend Wohnraum

Beim Nachzug zu einem*einer drittstaatsangehörigen Stammberechtigten muss zwingend ausreichender Wohnraum für alle Familienangehörigen nachgewiesen werden (§ 29 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG). Die hierlebenden stammberechtigten Personen stehen vor einer erheblichen Herausforderung, zum einen, weil es mit niedrigen Einkommen besonders schwer ist, eine Wohnung anzumieten, zum anderen, weil der Wohnraum bereits bei der Beantragung des Familienvisums nachgewiesen und oftmals für viele Monate, eventuell Jahre, vorgehalten werden muss, bis das Visum tatsächlich erteilt wird. Die bestehende Diskriminierung am Wohnungsmarkt wegen der Herkunft, des Geschlechts – auch in Hinblick auf Kinder – und der Religion (Hinz et al. 2023: 341) fallen hier besonders ins Gewicht. Auch diese Anforderung führt häufig zu einer Verzögerung des Familiennachzugs und einem längerfristigen Verbleib der Ehefrau und Kinder im Herkunftsland.

Deutschkenntnisse

Auch § 30 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG, der für Ehepartner*innen von Drittstaatsangehörigen wie von deutschen Staatsangehörigen den Nachweis von Grundkenntnissen der



deutschen Sprache fordert, kommt geschlechtsspezifische Bedeutung zu (siehe ausführlich: Göbel-Zimmermann/Born 2007: 54 ff.).

Mehrere Interviewpartner*innen verweisen auf die Benachteiligung, die Frauen im Herkunftsland beim Erwerb eines Deutschzertifikats erfahren.

So RA*in 1:

„(...) schon allein aus dem Grund, dass der Anteil von Frauen ohne oder mit nur geringer Bildung viel höher ist als der von Männern und es für Frauen häufig sehr viel schwieriger ist, Zugang zu Bildung zu erhalten. Ohne Vorkenntnisse ist auch das Erlernen einer Sprache viel schwieriger, insb. wenn es um das Unvermögen geht, lesen und schreiben zu können.“

ABH 1 schildert folgende Beispiele:

„Eine christliche Frau im Irak hatte Angst, zur Sprachschule zu gehen, weil sie aufgrund der Abwesenheit ihres Ehemannes als ‚Freiwild‘ betrachtet wurde. Ein weiterer Fall: Kurdin aus der Türkei wurde von ihrem Vater eingesperrt und nicht zur Sprachschule geschickt, da aufgrund der langen Trennung der Eheleute (wegen des Visumverfahrens) die Ehre der Familie verletzt worden sei.“

NGO 1 berichtet:

„Es gibt hier wirklich spezifische Problematiken für Frauen, also gerade für Frauen aus Krisengebieten oder auch aus eher muslimisch geprägten Regionen, in denen Frauen einen eingeschränkten Bewegungsradius haben, also nicht ohne Weiteres alleine zu einer Sprachschule reisen können. Das Ganze dauert unter Umständen mehrere Monate, es zeigt sich ganz deutlich, dass Männer einen ganz anderen Radius zur Verfügung haben, sie können reisen, eventuell sogar in einer anderen Stadt arbeiten. Das alles ist für Frauen in vielen Ländern und dann noch unter Kriegsbedingungen nicht möglich.“

Gericht 1 bewertet die gegensätzlichen Positionen so:

„Auch wenn der Erwerb zumindest einfacher Sprachkenntnisse unbestreitbar eine wichtige Integrationsvoraussetzung darstellt, die es einzufordern gilt, kann die Integration durch Spracherwerb – wie in einer ganzen Reihe von Ländern Usus – ebenso gut nach Einreise erfolgen. Den von dem Gesetzgeber angeführten Gründen der Verhinderung von Zwangsehen und sonstigen gewalt- und frauenfeindlichen Situationen könnte ggf. sogar besser durch die verpflichtende Teilnahme an Sprach- und Integrationskursen im Inland begegnet werden, da die betroffenen Frauen dann – ohne dass ihnen dies von Seiten der Ehemänner untersagt werden könnte – über Kontakte und Ansprechpartner im Inland verfügen (...) Je nach Fähigkeiten der betreffenden Person bzw. tatsächlichen Möglichkeiten der Teilnahme an Sprachkursen kann dies zu unter Beachtung der Rechte aus Art. 6 GG/Art. 8 EMRK nicht hinnehmbaren Wartezeiten führen.“



Überlange Verfahrensdauer

Grundsätzlich kein Problem der gesetzlichen Nachzugsregelungen im AufenthG ist die überlange Verfahrensdauer bei vielen deutschen Auslandsvertretungen, gleichwohl bringt die nachrangige Behandlung der Anträge auf Familiennachzug gegenüber den Anträgen auf Visa zum Zweck der Ausbildung oder Erwerbstätigkeit (verkürzte Verfahren nach §§ 31a, 34, 35, 37 AufenthV) Frauen in sehr viel schwierigere Situationen als Männer.

NGO 2 beschreibt die Situation aus der Perspektive der wartenden Frauen:

„Und dann die Probleme mit der unendlich langen Verfahrensdauer. Manchmal ist es wirklich schrecklich, mitanzusehen, was durch diese Wartezeit alles passieren kann. Wenn dann noch Kinder mitbetroffen sind, erleben wir die psychisch sehr belastende Situation für Frauen und Kinder.“

NGO 1 berichtet:

„Ich bekomme sehr viele Bitten: ‚Können Sie mir nicht eine E-Mail schreiben, meine Frau ist so in Unruhe, wir warten jetzt schon 15 Monate auf die Vergabe eines Termins. Meine Frau denkt, ich wolle sie nicht mehr haben, und ihre Familie macht meiner Frau Schwierigkeiten.‘“

Auch ABH 1 bestätigt die beklemmende Situation:

„Ich kenne eine ganze Reihe solcher Fälle, da wird von der Familie daraus eine Ehrensache gemacht. Die Familien verstehen diese ganze Bürokratie nicht und sehen nur, dass da ein Mann aus Deutschland kommt, ihre Tochter heiratet und sie dann nicht zu sich holt, sondern sitzen lässt. Sie denken, dass er mit den Gefühlen und dem Stolz der Familie spielt. Diese Situation kann auch zu Gewalt der Frau gegenüber führen, sogar durch die Familie gegenüber der eigenen Tochter.“

Ebenso RA*in 1:

„Frauen sind oft abhängig vom Willen und Wollen der Männer in Deutschland und dies über Jahre. In den Drittländern in denen sie warten, haben sie häufig kaum Rechte und leben in prekären Situationen. Dies verschlimmert oder verursacht besondere Vulnerabilitäten, die dann nach einem Nachzug wieder aufgefangen werden müssen.“

Auch NGO 3 bestätigt, dass die Familien erwarten, dass die Frauen sich dort aufzuhalten haben, wo ihre Ehemänner sind.

RA*in 2 weist auf die besondere Situation von queeren Personen in vielen Ländern hin:

„In einigen Ländern, die ich betreue, ist es dann für die Frau sehr schwierig, sich weiterhin ohne den Schutz des Mannes in der Öffentlichkeit frei zu bewegen. Dieser fehlende Schutz kann dann unter anderem trans Personen besonders stark betreffen.“



Denkbar wäre neben dem dringend gebotenen Ausbau der Kapazitäten und der Digitalisierung auch eine gesetzliche Regelung für Frauen und queere Menschen, die sich in solchen Gefahrensituationen befinden. Es bestünde die Möglichkeit einer Priorisierung – vergleichbar etwa der Regelung im beschleunigten Fachkräfteverfahren nach § 81a AufenthG – aus humanitären Gründen, wenn die Ehepartner*innen oder die Kinder im Herkunfts- oder Transitland in Gefahr sind.

Auch der Umgang mit den hohen bürokratischen Anforderungen an das Einwanderungsverfahren ist geschlechtsspezifisch geprägt. RA*in 2 erläutert dazu:

„Ein weiterer Faktor kann in einer Benachteiligung aufgrund der Bildung von Frauen liegen. Um einen Antrag auf ein Visum stellen zu können, braucht es Informationen und Kenntnisse. Darüber hinaus ist im Umgang mit den Behörden nicht in allen Ländern vorgesehen, dass Frauen selbstständig mit der Behörde kommunizieren.“

Gleichstellungsrelevante Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen zum Nachzug von Ehefrauen im AufenthG

Insbesondere queeren Frauen, nur religiös verheirateten Frauen und Zweitfrauen sind mit Zugangshürden zur Herstellung der Familieneinheit in Deutschland konfrontiert, die überwiegend nicht überwindbar sind. Betroffen sind hier Diskriminierungsdimensionen wie sexuelle Orientierung, Religion und Geschlecht, die sich mit der Arbeitshilfe nicht ausreichend abbilden lassen. Es besteht jedoch ein direkter Zusammenhang zu dem gleichstellungspolitischen Ziel der tatsächlichen Gleichstellung (9).

Die Anforderungen an den Lebensunterhalt und Wohnraum führen vor allem für Familien mit mehreren Kindern und bei hohen Mieten in Ballungsräumen dazu, dass Familien lange oder auf Dauer getrennt leben müssen. Betroffen ist hier in besonderem Maße die Autonomie der Frau; dieser Aspekt kann unter den Wirkungsbereich der Entscheidungsmacht gefasst werden, wird jedoch in der Ausgestaltung der verschiedenen Aspekte in der Arbeitshilfe nicht berücksichtigt. Ebenfalls betroffen ist der Wirkungsbereich Zeit im Hinblick auf die eingeschränkte Mobilität und die Einschränkungen durch Sorge- und Haushaltsarbeit. Da sich die belastenden Auswirkungen für Frauen außerhalb des Territoriums der Bundesrepublik realisieren, mit diesem jedoch durch die Familienbeziehung verknüpft sind und Folgewirkungen für den späteren Aufenthalt im Bundesgebiet mit sich bringen können, bleibt fraglich, ob sie von den gleichstellungspolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung erfasst werden.

Frauen haben in vielen Gesellschaften erheblich mehr Probleme, das erforderliche Sprachzertifikat zu erwerben, als Männer. Betroffen sind hier der Wirkungsbereich Wissen in Hinblick auf den in vielen Herkunftsländern geringeren Bildungsstand bei Frauen, der Wirkungsbereich Zeit im Hinblick sowohl auf die geringere Mobilität von Frauen als auch die stärkere Belastung durch Haushalts-, Pflege- und Erziehungsarbeit. Weil junge Frauen möglicherweise schneller und effektiver gesellschaftlich und beruflich in Deutschland eingegliedert werden könnten, ergeben sich Auswirkungen hinsichtlich des gleichstellungs-



politischen Ziels der eigenständigen wirtschaftlichen Sicherung (1) und auch der gesellschaftlichen Teilhabe (6).

Die lange Verfahrensdauer, für die auch Spracherwerb, Wohnraum und Einkommensnachweise eine Rolle spielen, die aber selbst, wenn alle Voraussetzungen vorliegen, noch viele Monate bis Jahre betragen kann, wirkt sich in einigen Herkunftsländern massiv auf die gesellschaftliche Stellung der Frau, auf Ausgrenzungen und Diskriminierungen aus. Betroffen ist der Wirkungsbereich Gewalt, da sich das Risiko für die Frau stark erhöht, allerdings kann dieser Wirkungsbereich die Auswirkungen auf die Lebenslage nicht ausreichend abbilden. Wesentlich sind vor allem die Einschränkungen der Autonomie der Frau, die sich dem Wirkungsbereich Entscheidungsmacht zuordnen ließen, in der Arbeitshilfe jedoch nicht ausreichend vorgegeben sind. Diese Auswirkungen stehen jedoch in einem Zusammenhang mit dem gleichstellungspolitischen Ziel der tatsächlichen Gleichstellung (9).

bb) Die Aufenthaltsverlängerung für nachgezogene Ehefrauen

Die Akzessorietät

Das Aufenthaltsrecht der nachziehenden Ehepartner*innen bleibt streng akzessorisch zum Aufenthaltsrecht der Stammberechtigten, bis die Schwelle des § 31 Abs. 1 AufenthG erreicht ist (VwV AufenthG 27.1.2 und 27.1.3). Dazu muss die Aufenthaltserlaubnis nach § 28 (zu Deutschen) oder nach § 30 (zu Ausländer*innen) AufenthG erteilt sein und die eheliche Lebensgemeinschaft (die Ehe als solche genügt nicht, VwV AufenthG 27.1a 1.1.0) seit drei Jahren im Bundesgebiet bestehen. Bereits bei der Bestimmung des Endes der ehelichen Lebensgemeinschaft kommt es zu schwierigen Rechtsfragen, die auch in der Rechtsprechung nicht zweifelsfrei geklärt sind (siehe Müller in: Hofmann, 2023, § 27, Rn. 36). In jedem Fall führt das akzessorische Aufenthaltsrecht für die Dauer von mehreren Jahren zu einer ungleichen Machtverteilung in der Partner*innenschaft. Die geschlechtsspezifischen Wirkungen sind dabei auch vor dem Hintergrund des hohen Frauenanteils beim Familiennachzug (70 %, siehe 2.3.2.2) zu gewichten.

Die Grundproblematik der Akzessorietät bei den familiären Aufenthaltserlaubnissen bewertet ABH 1 so:

„Das Schlimme ist diese vollständige Abhängigkeit der Frauen in ihren Aufenthaltsrechten von ihren Männern. Ich finde es im Grunde gut, dass die Frauen schon mit ein bisschen Deutschkenntnissen kommen müssen, einfach damit sie hier der Situation nicht ganz so hilflos ausgeliefert sind. Aber es bleibt trotzdem ein Fakt, dass Frauen aus vielen Staaten extrem ungesichert und verunsichert sind, wenn sie nach Deutschland kommen. Sie kennen keine Unterstützungs- und Beratungsstrukturen und können sich gar nicht vorstellen, ihre Männer zu verlassen. Der Leidensdruck muss schon sehr hoch sein, damit sie das tun, und dann sollte ihnen das AufenthG nicht so viele Hürden in den Weg legen.“



Das bestätigt NGO 1:

„Das Nächste wäre die lange Zeit der Abhängigkeit, das Aufenthaltsrecht dürfte nicht so in das Belieben einer zweiten Person gestellt werden, dass die ganze Zukunft von ihrem Wohlverhalten abhängt.“

Integrationskurse

Diese Wirkung muss im Zusammenhang mit der Ungleichheit in Bezug auf die deutschen Sprachkenntnisse sowie die Orientierung im Rechts- und Gesellschaftssystem gesehen werden. Weil sich bei der Sprachkompetenz ein verlangsamer Prozess von Frauen im Familiennachzug gegenüber anderen Zuwanderergruppen feststellen lässt, kommt dem Angebot von Integrationskursen mit Kinderbetreuung besondere Bedeutung zu (siehe 2.3.2.6). So könnte der Spracherwerb unmittelbar nach der Zuwanderung unabhängig davon erfolgen, ob bereits Betreuungsplätze für die Kinder verfügbar sind. Dieses Konzept war zwar stets geplant (§ 4a Abs. 2 IntV), scheitert allerdings in der Praxis an der Zuständigkeit der Länder und Kommunen, denen die finanziellen Mittel für diese Aufgabe fehlen.

NGO 1 stellt dazu fest:

„Nehmen wir z. B. die Frauen, die eingereist sind zum Zwecke des Familiennachzugs, (...) haben zunächst das Problem des Zugangs zu Sprachkursen; jedenfalls für die Fälle, dass sie Kinder haben, weil inzwischen die Integrationskurse nur noch ohne Kinderbetreuung angeboten werden.“

Als Modellprogramm für einige wenige Träger gibt es ein Förderprogramm des ESF (<https://www.fruehe-chancen.de/intmikiplus>, abgerufen 10.02.2024). So wertvoll derartige Modellprogramme sind, eine wirkliche Veränderung kann nur ein gesetzlicher Anspruch auf diese Ausgestaltung des Spracherwerbs bringen. Insgesamt ziehen Maciejewski/Harder (2022) aus ihrer Studie den Schluss, dass die Bedarfe von nachgezogenen Frauen auch deshalb besonders berücksichtigt werden müssen, um ihr Beschäftigungspotenzial besser zu nutzen.

Berufseinstieg und Lebensunterhalt

Die Studie von Maciejewski/Harder (2022: 9) deutet zusätzlich auf eine migrationsbedingte berufliche Herabstufung, die bei Frauen deutlich stärker ausgeprägt ist als bei Männern (siehe 2.3.2.4). Die Betreuung der Kinder im eigenen Haushalt ist ein wesentlicher Grund für diesen Rückzug (siehe 2.3.2.3). Gleichzeitig kann der Aufenthaltstitel nachgezogener Frauen durch den Rückzug in die Familie gefährdet werden, wenn das Einkommen des Mannes den Bedarf einer eventuell mehrköpfigen Familie nicht deckt.

Familiäre Aufenthaltserlaubnisse können zwar nach Ermessen verlängert werden, wenn der Lebensunterhalt nicht mehr gesichert ist (§ 30 Abs. 3 AufenthG). Bei der Entscheidung über die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis oder der Aufenthaltsbeendigung sind die öffentlichen Interessen an der Vermeidung der Belastung der Sozialkassen (VG München vom 14.07.2014 – M 10 K 14.1497) abzuwägen gegen die grundrechtlich geschützten Belange, u. a. das Kindeswohl und der Schutz von Ehe und Familie (Art. 6 GG, Art. 8 EMRK). Die Regelung bietet also hinreichenden Spielraum, um Unterbrechungen der Berufstätigkeit wegen Schwangerschaft, Kinderbe-



treuung oder Pflege von Angehörigen zu berücksichtigen (VG Berlin vom 14.08.2012 – 19 L 88.12). Andererseits fehlen klare Ansprüche auf Aufenthaltsverlängerung in Hinblick auf besondere familiäre Belastungen. In der Praxis verlängern viele Ausländerbehörden die Aufenthaltserlaubnis nicht, wenn der Lebensunterhalt nicht vollständig gesichert ist, sondern erteilen nur eine Fiktionsbescheinigung.

NGO 2 weist darauf hin, dass Frauen dann den Druck erleben, möglichst schnell im Niedriglohn-Bereich zu arbeiten, statt ausreichend Deutschkenntnisse zu erwerben und eine Ausbildung zu absolvieren.

Hinzu kommt, dass bei Personen mit familiären Aufenthaltserlaubnissen die Kursgebühren für den Integrationskurs (ca. 1.600 €) in der Regel selbst gezahlt werden müssen, was das Familienbudget erheblich belastet.

Trennung und Scheidung im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt

Ein wesentlicher Aspekt einer geschlechtsspezifischen Gesetzesfolgenabschätzung sind die aufenthaltsrechtlichen Regelungen zum Schutz vor Gewalt und zur Unterstützung gewaltbetroffener Frauen. Häusliche Gewalt betrifft Frauen deutlich häufiger als Männer (BKA 2023a). Die Istanbul-Konvention (IK) verpflichtet in Art. 4 auf ein gleiches, staatlich zu gewährleistendes Schutzniveau unabhängig von der Herkunft, der Staatsangehörigkeit und auch dem Aufenthaltsstatus. Die Schutzgewährung als solche erfolgt vorrangig durch das Straf- und das Sozialrecht. Das AufenthG kann jedoch durch die Gewährung von Aufenthaltsrechten einerseits wie durch die Fixierung von Abhängigkeiten andererseits mittelbar entscheidenden Einfluss auf die Schutzgewährung und die Handlungsfreiheiten der Betroffenen geschlechtsspezifischer und besonders häuslicher Gewalt nehmen.

Das aufenthaltsrechtliche Abhängigkeitsverhältnis nachgezogener Ehepartner*innen kann nur unter den Voraussetzungen des § 31 AufenthG zu einem eigenständigen Aufenthaltsrecht werden. Das Aufenthaltsrecht wird als unabhängiges Recht nach einer Trennung verlängert, wenn entweder die eheliche Lebensgemeinschaft drei Jahre in Deutschland geführt wurde, der*die Partner*in verstorben ist oder von der Wartezeit zur Vermeidung einer besonderen Härte abzusehen ist. Als eine besondere Härte wird u. a. die Unzumutbarkeit des Festhaltens an der Ehe gewertet, unter anderem bei häuslicher Gewalt. Die Härtefallregelung zur Verlängerung des Aufenthaltsrechts nach einer Trennung wegen häuslicher Gewalt wurde erstmals im Jahr 1997 mit der Neufassung des § 19 AuslG eingeführt, der jedoch noch der Orientierung auf die Folgen bei Rückkehr ins Herkunftsland verhaftet blieb (BT-Drs. 13/4948 vom 18.06.96, S. 8). Erst mit einer weiteren Änderung im Jahr 2000 (BGBl. I vom 25.05.2000, S. 742) wurde das Kriterium der „Unzumutbarkeit“ der Fortsetzung der ehelichen Lebensgemeinschaft eingeführt (siehe auch Frings 2015a: 118 f.).

Seit der Ratifizierung der IK gilt § 31 AufenthG auch als Maßnahme zur Umsetzung von Art. 59 Abs. 1 IK, um dem staatlichen Schutzauftrag vor Gewalttaten gerecht zu werden. Es handelt sich also um eine gesetzliche Regelung mit einer ausdrücklichen gleichstellungspolitischen Zielsetzung.

Voraussetzung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts ist im Grundtatbestand die dreijährige Lebensgemeinschaft in Deutschland. Die Aufenthaltserlaubnis nach § 31 AufenthG wird erst nach einer Trennung erteilt, solange die eheliche Lebensgemeinschaft fortbesteht, bleibt es bei der Aufenthaltserlaubnis als Ehepartner*in. Es fehlt



dadurch an einer eindeutigen Dokumentation der Beendigung des Abhängigkeitsverhältnisses.

Eine Ausnahme von der Mindestdauer der Ehe findet sich in § 31 Abs. 2 AufenthG, wenn ein Festhalten an der Ehe unzumutbar ist, dies insbesondere bei häuslicher Gewalt. Der weitere Verbleib in Deutschland hängt für Frauen mit einer familiären Aufenthaltserlaubnis nach einer Trennung vor Ablauf von drei Jahren davon ab, wie Behörden und Gerichte den unbestimmten Rechtsbegriff der „Unzumutbarkeit“ auslegen. Es kommt dabei nach der Rechtsprechung nicht auf die von der Frau subjektiv empfundene Unzumutbarkeit an, sondern auf eine objektiv feststellbare Beeinträchtigung der schutzwürdigen Belange von einer gewissen Intensität.

Gericht 1 zitiert dazu den in Rechtsprechung (z. B. OVG Magdeburg vom 18.10.2018 – 2 M 76/18; OVG Saarlouis vom 26.08.2022 – 2 B 128/22) und Kommentarliteratur (Zimmerer in: BeckOK 2023, § 31, Rn. 30) verwendeten Obersatz:

„Lediglich gelegentliche Ehestreitigkeiten, Auseinandersetzungen, Meinungsverschiedenheiten, grundlose Kritik und Kränkungen, die in einer Vielzahl von Fällen trennungsbegründend wirken, können für sich genommen aber noch nicht dazu führen, dass das Festhalten an der ehelichen Lebensgemeinschaft unzumutbar ist. Auch sonstige, relativ häufig anzutreffende Eheverfehlungen, wie Untreue eines Partners oder gelegentliche leichte körperliche Übergriffe, die nicht selten Anlass für Trennungen sind, reichen regelmäßig nicht aus, um eine Unzumutbarkeit des Festhaltens an der ehelichen Lebensgemeinschaft bejahen zu können“,

welcher bei aller Berechtigung doch einen sehr weiten Interpretationsrahmen für „lediglich gelegentliche Ehestreitigkeiten“ eröffnet.

Es ist nicht verwunderlich, dass bei den Entscheidungen subjektiv geprägte Familienbilder, aber auch kulturalisierende Bewertungen anderer Milieus eine wichtige Rolle spielen.

Beispielhaft für den Interpretationsspielraum sei auch aus einer Entscheidung des OVG Sachsen vom 12.01.2018 – 3 B 325/17 zitiert:

„Von Bedeutung ist hier, dass es in einem Zeitraum von nahezu fünf Jahren, gerechnet von der Heirat in Pakistan bis zu der angeblichen Scheidung in ihrem Heimatland, nur zu zwei körperliche Misshandlungen gekommen ist, die nach ärztlichen Angaben bei Arztbesuchen weder angegeben noch dort bemerkbar waren. (...) Dasselbe gilt für das weiter angegebene Verbot der Internetnutzung, die finanzielle Abhängigkeit, die möglicherweise übertriebene Sparsamkeit des Ehegatten sowie dessen insgesamt gängelndes Verhalten. Ein solches Verhalten kann – wie geschehen – besonders dann, wenn der ehelichen Lebensgemeinschaft keine längere Phase des gegenseitigen Kennenlernens vorangegangen ist, zwar zu einer Entfremdung führen, beschreibt aber nicht den von § 31 Absatz 2 Satz 2 3. Alt. AufenthG vorausgeschriebenen besonderen Härtefall.“

Alle Interviewpartner*innen bestätigen, dass gewaltbetroffene Frauen nicht auf ein Bleiberecht aus Härtegesichtspunkten vertrauen können, wenn sie sich von einem*einer gewalttätigen Ehepartner*in trennen wollen (DaMigra 2020: 18). Bemüht sich die Ehefrau um ein eigenständiges Aufenthaltsrecht gem. § 31 Abs. 2 AufenthG, setzt



sie sich der Gefahr aus, dass die Gewalterfahrung als nicht „ausreichend“ angesehen wird, was die angespannte Situation zwischen den Ehegatten noch verschärfen kann.

Das veranschaulicht NGO 2:

„Es ist ein immer wiederkehrendes Muster, dass die Männer ihre Ehefrau unter Druck setzen mit der Drohung, dass die Ehefrau zurück muss, wenn sie sich trennen oder sich Hilfe holen oder die Gewalt anzeigen würde. (...) Und auch wir können ihnen die Ängste nicht nehmen, weil es immer unsicher ist, ob die Frau am Ende Recht bekommt.“

Die Interviewpartner*innen wünschen sich eine Definition des Gewaltbegriffs, der die Betroffenenperspektive angemessener wiedergibt.

NGO 1 erläutert:

„Es muss ganz klar sein, dass Gewalt ein Kontinuum bildet, dabei gibt es nicht nur körperliche oder psychische Gewalt, meist geht es um einen langen Prozess der Eskalation.“

NGO 2 weist ebenfalls auf die unklaren Konturen des Gewaltbegriffs hin:

„Ein Problem ist auch die psychische Gewalt, gerade die Frauen, die aus dem Ausland nachkommen, werden oft von ihren Männern erniedrigt, eingesperrt, ohne jedes Geld gelassen und ihnen wird der Kontakt zu Familie und Freundinnen verboten. Aber diese psychische Gewalt wird nicht anerkannt. Die Situation der Frauen führt zu immensen gesundheitlichen und psychischen Folgen und einige Frauen gehen wirklich schwer psychisch oder somatisch erkrankt aus dem Prozess raus.“

Auch NGO 3 sieht den unklaren Gewaltbegriff als Ursache dafür, dass von häuslicher Gewalt betroffene Frauen kein Bleiberecht bekommen.

Ebenso ABH 1:

„Die hohe Hürde der ‚besonderen Härte‘ muss geschliffen werden. Die psychische Gewalt, die nicht ohne Weiteres nachweisbar ist, muss ausreichend berücksichtigt werden, auch weitere Gewaltformen wie sexuelle Gewalt oder ‚Abhängigkeitsgewalt‘. Eine Konkretisierung der Begrifflichkeiten wie Unzumutbarkeit, ohne Raum für unangemessene Interpretation.“

Gericht 1 meint zur „Unzumutbarkeit“:

„Eigentlich finde ich die Regelung in § 31 Abs. 2 AufenthG zur Unzumutbarkeit schon eindeutig, wenn man dann aber sieht, was Behörden und auch Gerichte daraus machen, dann ist sie wohl doch nicht eindeutig und der Gesetzgeber könnte das noch deutlicher formulieren.“

In den Interviews werden auch konkrete Beispiele zu behördlichen oder gerichtlichen Entscheidungen genannt:

*„Das war der Fall einer Frau, die mit ihrer 14-jährigen Tochter nach Deutschland gekommen war, verheiratet mit einem Deutschen. Und dann war es so, dass der Ehegatte gar nicht mehr arbeiten gehen wollte und die Frau war dann Alleinverdienerin. Und zu Hause war es so, dass der Mann immer nackt durch die Wohnung gelaufen ist und die Tochter, wenn sie nach Hause kam, Angst vor ihm, vor sexuellen Übergriffen, hatte und sich in ihrem Zimmer eingeschlossen hat. Es fanden sich dann auch fast pornographische Bilder, die er an die Ehefrau verschickt hatte. Aber in der ersten Gerichtsinstanz wurde gesagt, das seien normale Auseinandersetzungen in der Ehe, und es sei doch nichts dabei, nackt durch die Wohnung zu laufen. Dabei wurde gar nicht realisiert, dass es für ein pubertierendes Mädchen einfach nicht zumutbar ist, wenn ein ihr ja fremder Mann ständig nackt um sie herumläuft, und sie sich dabei ungeschützt fühlt, weil die Mutter, die ja das Geld ranschaffen muss, nicht da ist. Das fand ich schon sehr erschreckend, dass die Richter*innen so wenig Einfühlungsvermögen hatten, diese Situation als zumutbar zu bewerten.“ (Gericht 1)*

Hinzu kommt, dass bestimmte Konstellationen von der Anwendung der Härtefallregelung des § 31 AufenthG ausgeschlossen werden.

So verlangt die Rechtsprechung (OVG Hamburg, Beschluss vom 06.09.2019 – 1 Bs 155/19; OVG Lüneburg, Beschluss vom 04.12.2018 – 13 ME 458/18; VGH München, Beschluss vom 25.06.2018 – 10 ZB 17.2436) und Kommentarliteratur (Zimmerer in: BeckOK 2023, § 31, Rn. 32; a. A. Eichhorn in: Huber/Mantel 2021, § 31, Rn. 17) ganz überwiegend, dass die Trennung von der Gewaltbetroffenen ausgehen muss. Wird sie von dem*der Partner*in verlassen, sei die Fortführung der ehelichen Lebensgemeinschaft ja nicht unzumutbar, sondern unmöglich und deshalb nicht vom Gesetz erfasst.

Gericht 1 sagt dazu:

„Diese Auslegung – wird sie ohne weitere Möglichkeit einer wertenden Gesamtbetrachtung vertreten – verkennt die Situation von gewaltbetroffenen Frauen, die von ihrem Peiniger ‚vor die Tür‘ gesetzt werden. Die Voraussetzung der Unzumutbarkeit des Festhaltens an der ehelichen Lebensgemeinschaft kann gleichwohl erfüllt sein. Zudem ist es für Frauen in gewaltdominierten Beziehungen oft schwierig und zudem mit erneuten Gewaltandrohungen verbunden, wenn sie sich für eine Trennung und mithin die Aufhebung der ehelichen Lebensgemeinschaft entscheiden. Diesen Frauen sollte die Möglichkeit und Perspektive eines eigenständigen Aufenthaltsrechts auch aus der Gewaltbeziehung heraus eröffnet werden.“

Diese Realitätsferne in der Bewertung der Situation gewaltbetroffener Frauen beschreibt auch RA*in 1:

„Die größten Probleme gibt es, wenn die Gewalterfahrung erst nach der Trennung offenbart wird. Ich hab mehrere Fälle, da hat sich der Mann kurz vor Ablauf der drei Jahre getrennt. Und wenn die Frau bis dahin zu den Gewalterfahrungen geschwiegen hat, dann wird ihr unterstellt, sie würde sich nur darauf berufen, um in Deutschland bleiben zu können. (...) In einem von mir betreuten Fall erhielt eine Frau keinen Schutz, obwohl sie massive psychische Gewalt erlebt hat und der Ehemann sie ganz kalkuliert, kurz vor Beendigung der drei Jahre, auf die Straße gesetzt hat.“



Von der Entstehung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts insgesamt ausgenommen sind Zugewanderte, die ihr Aufenthaltsrecht von einem*iner Ehepartner*in ableiten, dessen*deren Aufenthaltstitel nicht auf Dauer angelegt ist und nicht in eine Niederlassungserlaubnis übergehen kann (VwV AufenthG 31.1.4).

ABH 1 bestätigt:

„Es ist ebenfalls eine Hürde, dass § 31 nur dann in Betracht kommt, wenn eine verlängerungsfähige familiäre Aufenthaltserlaubnis vorliegt.“

Auch Gericht 2 sieht hier mögliche Problemlagen:

„Das kann im Einzelfall Härten mit sich bringen, insbesondere wenn es für die Frau stark schambewehrt wäre, getrennt von ihrem Ehemann ins Heimatland zurückzukehren.“

Auch Frauen, die zunächst mit einem Visum in die Bundesrepublik eingereist sind und denen aufgrund der langen Bearbeitungszeiten noch kein Aufenthaltstitel erteilt wurde, können eine Aufenthaltserlaubnis nach § 31 Abs. 2 AufenthG nicht als erste Aufenthaltserlaubnis in Deutschland erhalten.

NGO 1 sagt dazu:

„Also, mir fallen jetzt ad hoc die Frauen ein, die ein Einreisevisum zur Familienzusammenführung haben und schon in den ersten drei Monaten oder nach einem Antrag auf die Aufenthaltserlaubnis mit einer Fiktionsbescheinigung hier sind und dann bereits häusliche Gewalt erleben müssen. Hier gibt es eine Gesetzeslücke, die Frauen haben eigentlich keine Chance, in Deutschland zu bleiben.“

NGO 3 berichtet von einem konkreten Fall:

„Im August 2017 kam Frau L in ein Frauenhaus in Berlin. Seit zwei Monaten hatte sie mit ihrem gewalttätigen Ex-Mann in ... gewohnt. Trotz Anzeige bei der Polizei und anderen Beweise konnte sie keine eigenständige Aufenthaltserlaubnis bekommen, da sie immer noch ein Visum und noch keine Aufenthaltserlaubnis zur Familienzusammenführung hatte.“

Eine weitere wesentliche Hürde für den aufenthaltsrechtlichen Gewaltschutz sind die Beweisanforderungen, die den Gewaltbetroffenen im Rahmen ihrer Mitwirkungspflichten (§ 82 AufenthG) für die Vorgänge aus ihrem persönlichen Einflussbereich allein auferlegt werden und dadurch den Amtsermittlungsgrundsatz zurückdrängen (djb 2023: 3 f; Middelhaue 2023: 28 ff.). Dies kann dazu führen, dass Frauen die Ehebestandszeit von drei Jahren in einer gewaltvollen Ehe abwarten und in dieser trotz erheblicher Bedrohung von Leib und Leben verbleiben.

NGO 1 berichtet dazu:

„In der Praxis ist der Nachweis für viele Frauen, aber auch Männer, die auch von Gewalt betroffen sein können, sehr schwierig, weil auch schambesetzt. Möglicherweise melden sich viele Betroffene nicht, weil sie weder zum Arzt gehen noch die Polizei anrufen, noch sich an irgendein anderes Hilfe-Sys-



tem wenden und erst, nachdem die Gewalt schon eine hohe Eskalationsstufe erreicht hat, überhaupt Hilfe in Anspruch nehmen.“

NGO 2 berichtet aus dem Verfahren um Aufenthaltsrechte:

„Und wir erleben, dass sehr viele Richter den Ehemännern Glauben schenken und die Betroffenen zusätzlich beschämt als Lügnerinnen dastehen. Deshalb trauen sich viele Gewaltbetroffene nicht, Hilfe zu holen oder sich zu trennen.“

Auch NGO 3 sieht viel zu hohe Beweisanforderungen und berichtet aus der Praxis:

„Eine 55-jährige Frau aus Algerien, die seit einem Jahr in Berlin mit Aufenthaltserlaubnis nach § 30 Abs. 1. AufenthG lebt, stellte einen Antrag auf § 31 Abs. 2 AufenthG. LEA fordert eine Anzeige bei der Polizei als Nachweis der gewalttätigen Situation und hat daher die Aufenthaltserlaubnis abgelehnt.“

ABH 1 ergänzt:

„Es gibt auch bei Mitarbeitern der Behörde solche Einstellungen wie, in Migrantenfamilien werden die Frauen halt geschlagen, das ist ja normal bei denen, und dann wird die Gewalt nicht ernst genommen und der Titel wird versagt.“

Gericht 1 bestätigt diesen Eindruck:

„Mein Eindruck ist auch, dass den Frauen oft nicht geglaubt wird oder unterstellt wird, sie würden übertreiben, es sei doch gar nicht so schlimm.“

ABH 2 schlägt vor:

„Aus strafrechtlicher Sicht ist es natürlich notwendig, dass der volle Beweis verlangt wird, damit niemand zu Unrecht verurteilt wird, aber im Ausländerrecht könnte man damit auch etwas anders umgehen. So könnte es etwa ausreichen, wenn ein Frauenhaus bescheinigen würde, dass die Frau ihnen glaubwürdig die Situation, das Vorliegen häuslicher Gewalt, berichtet hat. Es ist ja einfach in der Realität so, dass die Frauen sich die Verletzungen oft nicht vom Arzt attestieren lassen und auch sonst keine Unterlagen haben.“

Ein Beispiel aus der Rechtsprechung bestätigt diese Einschätzungen.

VG München, Urteil vom 26.02.2019 – M 4 K 17.5983:

„Die Intensität der genannten Vorgänge führte aber nicht dazu, dass das Festhalten an der ehelichen Lebensgemeinschaft unzumutbar war. Hierfür spricht auch die Tatsache, dass die Klägerin nicht auf die Idee kam, Anzeige bei der Polizei zu erstatten, wie sie in der mündlichen Verhandlung angab. Sie hatte zwar Kontakt zu einer Frauennothilfe aufgenommen, aber keine weiteren Schritte eingeleitet, professionelle Hilfe in Anspruch zu nehmen. Nach eigenen Angaben hat sie sich an Familie und Freunde gewandt. Jedenfalls hat sie für die Übergriffe des Ehemanns keine konkreten Beweisangebote gemacht.“

Beide RA*innen betonen, dass es ohne eine Strafanzeige, möglichst auch die Eröffnung der Hauptverhandlung gegen den Ehemann, fast unmöglich ist, ein Aufenthaltsrecht nach der Härtefallregelung zu bekommen.



Deshalb fordert ABH 1:

„Es hilft hier nicht weiter, immer auf die Mitwirkungspflicht nach § 82 AufenthG zu verweisen. Die Anforderungen an Beweise oder Darlegungen gehen an der Wirklichkeit vorbei. Keine Frau rennt bei der ersten Ohrfeige zur Polizei und zeigt den Mann an. Wenn sie das tut, dann ist schon sehr viel vorgefallen. Aber es bleibt für sie völlig ungewiss, ob es dann wirklich zu einem Verfahren kommt, wie die Staatsanwaltschaft entscheidet. Oft werden die Verfahren ja auch einfach eingestellt. Und sie hat oft keine Dokumente, der Mann wird ihr ja die Gewalt nicht bescheinigen, und die Frau, gerade, wenn sie ganz neu in Deutschland ist, vertraut sich niemandem an, sie geht nicht zu einer Beratungsstelle. Und ich glaube auch nicht, dass sie ihre blauen Flecke dem Arzt zeigen wird. Dazu kommt, dass es viele blaue Flecke auf der Seele gibt, die man nicht sehen kann. (...) Die Frauen haben doch keinen Grund für einen Missbrauch, warum sollten sie sich zu Unrecht als Gewaltopfer darstellen.“

NGO 2 unterstreicht:

„Eine Änderung der gesetzlichen Regelung muss aber so geschehen, dass die Frauen nicht die gesamte Beweislast alleine tragen müssen und erst einen traumatischen Prozess der Befragung und der Beschaffung von Beweismitteln durchlaufen müssen.“

Und ABH 2 gibt zu bedenken:

„Ich sehe in diesem Bereich kein erhöhtes Missbrauchsrisiko, ich hatte eigentlich nie den Eindruck, dass Frauen gelogen haben, wenn sie sich wegen häuslicher Gewalt getrennt haben.“

Nach § 31 Abs. 4 AufenthG wird das eigenständige Aufenthaltsrecht zunächst unabhängig vom Bezug von Sozialleistungen nach dem SGB II/SGB XII für ein Jahr gewährt. Nach Ablauf des Jahres muss der*die Ehepartner*in jedoch eine eigene wirtschaftliche Existenz gefunden haben. Die Verlängerung des Aufenthalts liegt dann im Ermessen der Behörde. Neben den in 2.4.1.1 dargelegten geschlechtsspezifischen Unterschieden bleiben dabei oft auch die Folgen der Gewalterfahrung unberücksichtigt. Häusliche Gewalt geht zumeist mit sozialer und finanzieller Isolation durch den Partner einher, sodass ein Zeitraum von einem Jahr deutlich zu kurz ist, um eine eigene wirtschaftliche Existenz aufzubauen, insbesondere wenn Kinder oder zu pflegende Angehörige Teil der Familie sind. NGO 3 hält diese Anforderung vor dem Hintergrund massiver Gewalterfahrung für unzumutbar.

Gericht 2 sieht hier vor allem Härten für ältere Frauen, die bis zur Trennung nie eine Erwerbstätigkeit ausgeübt haben.

Zur Relevanz der aufenthaltsrechtlichen Schutznormen bei häuslicher Gewalt sagt NGO 1:

„Ich muss schon feststellen, dass die Fälle häuslicher Gewalt, selbst wenn ich nur die dokumentierten nehme, ein ganz beachtliches Ausmaß haben. Und in sehr vielen Fällen sind nicht nur die Frauen betroffen, sondern auch die Kinder sind dieser Gewalt ausgesetzt. Wenn sich dann die Frauen aus Angst vor Abschiebung nicht trauen, diese Gewalt aufzudecken, sind auch die Kinder die



Leidtragenden. Das AufenthG müsste also mindestens die Möglichkeit bieten, sich jederzeit vom derzeitigen Partner trennen zu können. Wenn Kinder in Gewaltverhältnissen verbleiben müssen, dann verstößt das auch gegen Grund- und Menschenrechte.“

Gleichstellungsrelevante Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen zum Bleibe- recht von nachgezogenen Ehefrauen im AufenthG

Die Regelung zum eigenständigen Aufenthaltsrecht betrifft zunächst zentral die Autonomie von Frauen, die Lösung aus dem akzessorischen Aufenthaltsrecht gibt ihnen einen der Kernbereiche der Menschenwürde zurück. Dieser Aspekt kann dem Wirkungsbereich der Entscheidungsmacht zugeordnet werden, müsste jedoch genauer ausgestaltet werden. Die Entscheidungsautonomie wirkt in alle Lebensbereiche von Frauen hinein, die Wartezeit bis zur Rückgewinnung der Selbstbestimmung ist von maßgeblicher gleichstellungspolitischer Bedeutung vor allem in Hinblick auf die strukturelle Gleichstellung (9), aber auch in Bezug auf wirtschaftliche Eigenständigkeit (1), Vereinbarkeit vom Familie und Beruf (4), Karrierechancen (5) und gesellschaftliche Teilhabe (6).

Ebenfalls zentral wirkt die Regelung auf den Wirkungsbereich der Gewalt. Die persönliche Abhängigkeit in einer Partner*innenschaft oder Familie führt zu einem Machtgefälle, welches Gewalt begünstigt. Die Frage der aufenthaltsrechtlichen Folgen einer Trennung von dem*der Täter*in wirkt sich in der Folge auf die Wirkungsbereiche Gesundheit, Arbeit, Geld und Zeit aus. Als wesentliche Stellschrauben für die gleichstellungspolitische Zielsetzung der tatsächlichen Gleichstellung (9) ergeben sich: 1. Dauer der allgemeinen Wartezeit, 2. der Gewaltbegriff (Istanbul-Konvention als Orientierung), 3. die Beweisanforderungen und 4. die Einbeziehung bisher ausgeschlossener Fallgestaltungen.

cc) Das Visumsverfahren bzw. der Antrag auf Aufenthaltserlaubnis zum Familiennachzug der Kinder und/oder des*der Ehepartner*in zur stammberechtigten Frau nach Deutschland

Sicherung des Lebensunterhalts

Auch in der zweiten Konstellation kann der Sicherung des Lebensunterhalts geschlechtsspezifische Relevanz zukommen, wenn die Frau ihre*n Ehepartner*in oder ihre Kinder im Rahmen des Familiennachzugs nachholen will. In aller Regel muss dann die hier lebende Frau den Lebensunterhalt für beide Eheleute und/oder die Kinder alleine absichern. Das gilt uneingeschränkt auch dann, wenn die Frau in Deutschland bereits über eine Niederlassungserlaubnis verfügt.

Wohnraum

Eine weitere allgemeine Anforderung beim Familiennachzug zu Ausländer*innen ist der Nachweis ausreichenden Wohnraums (§ 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthG). Grundsätzlich ausgeschlossen ist deshalb ein Nachzug zu Frauen mit humanitärem Aufenthaltstitel, die noch in einer kommunalen Unterkunft leben, es sei denn, es handelt sich um den privilegierten Nachzug zu anerkannten Schutzberechtigten nach § 29 Abs. 2 AufenthG.



Verfahrensdauer

Auch hier wirkt sich die lange Verfahrensdauer bei der Visumserteilung zum Familiennachzug aus, die darauf beruht, dass die Visumserteilung für Auszubildenden und zu Erwerbszwecken (§ 81a Abs. 3 Nr. 5 und 6 AufenthG, §§ 31, 31a, 34, 35 AufenthV) priorisiert wird.

ABH 2 meint dazu:

„Ich sehe auch das Problem von Frauen, die ihre Männer nachholen wollen, und das Verfahren dauert unendlich lang. Dann werden sie schwanger und wünschen sich natürlich die Unterstützung durch ihren Mann, der aber nicht kommen kann. Manchmal wird das Kind dann hier schon geboren und der Vater kann nicht dabei sein. (...) In solchen Fällen sollten die Anträge vielleicht wirklich vorgezogen bearbeitet werden.“

Im Herkunftsland verbliebene minderjährige Kinder

Ähnliche geschlechtsspezifische Probleme konnten auch bei dem Nachzug von minderjährigen Kindern zu der in Deutschland lebenden alleinerziehenden Mutter identifiziert werden. Neben den Voraussetzungen des § 32 AufenthG, der einen Anspruch auf einen Aufenthaltstitel normiert, müssen auch die bereits zuvor genannten allgemeinen Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG, unter anderem die Sicherung des Lebensunterhalts, vorliegen. Der Anteil der Frauen unter den Alleinerziehenden ist unter Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit noch höher als in der gesamten Bevölkerung (siehe 2.3.2.2). Alleinerziehende müssten einerseits ein höheres Einkommen nachweisen als Alleinstehende oder kinderlose Paare, da sie den Lebensunterhalt für mehrere Personen aufbringen müssen. Gleichzeitig sind sie an einer Erwerbstätigkeit gehindert oder im Umfang eingeschränkt, weil sie einen höheren Betreuungsaufwand für ihre Kinder haben.

Die Benachteiligung von Frauen beim Nachzug ihrer im Herkunftsland verbliebenen Kinder beruht auf der strikten und nahezu ausnahmslosen Anforderung an die Lebensunterhaltssicherung, sie beruht aber auch auf der fehlenden Kinderbetreuung in Deutschland, die ihre Erwerbstätigkeit verhindert (a. a. O., S. 390). Sie können sich für den Kindernachzug zwar auf die Berücksichtigung eines zukünftigen Anspruchs auf Kindergeld und Unterhaltsvorschuss bei der Sicherung des Lebensunterhalts berufen (§ 2 Abs. 3 AufenthG), müssen aber unabhängig vom Alter des oder der Kinder ihren eigenen Lebensunterhalt sichern (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG) und zusätzlich ausreichenden Wohnraum für alle Personen sicherstellen (§ 29 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG). Auf eine Entlastung durch Wohngeld können sie nicht zugreifen.

Die lange Dauer der Visaverfahren für familiäre Aufenthaltstitel wirkt sich für die Kinder im Herkunftsland besonders belastend aus. Ältere Mädchen können hierbei besonders geschlechtsspezifisch betroffen sein. So berichtet NGO 2:

„Beim Kindernachzug sind ältere Mädchen nochmal besonders von den überlangen Wartezeiten betroffen, weil sie gerade deshalb zwangsverheiratet werden, weil sie sonst allein im Herkunftsland zurückbleiben, ungeschützt sind und die Eltern das als eine notwendige Schutzheirat sehen.“



Gleichstellungsrelevante Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen zum Familiennachzug zu stammberechtigten Frauen im AufenthG

Wenn Frauen ihre Kinder oder ihre Ehepartner*innen, die meist auch die Väter ihrer Kinder sind, nicht nachholen können, weil sie mit einer geschlechtsspezifischen Beschäftigung im Niedriglohnbereich oder einer Halbtagsstätigkeit wegen der Betreuung bereits im Bundesgebiet lebender Kinder kein Einkommen erzielen können, welches den gesamten Lebensunterhalt der Familie deckt, und auch keine ausreichend große Wohnung anmieten können, so ist zunächst vor allem der Wirkungsbereich Geld betroffen. In der Folge aber auch Zeit, Wissen und Arbeit, weil die Frau verpflichtet wird, möglichst schnell möglichst viel Geld zu verdienen, ohne auf eine langfristige beruflich befriedigende Perspektive abstellen zu können. Auch wenn dadurch kurzfristig der Zielsetzung Rechnung getragen wird, die Sozialsysteme nicht zu belasten, widerspricht dies den langfristigen gleichstellungspolitischen Zielsetzungen einer eigenständigen wirtschaftlichen Sicherung im Lebensverlauf (1), der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (4) sowie den gleichberechtigten Karrierechancen für Frauen (5). Beim Kindernachzug wird die Situation von Mädchen, die sehr lange im Visumsverfahren festhängen, zu wenig wahrgenommen. Durch das Risiko der Zwangsverheiratung wird der Wirkungsbereich der Gewalt betroffen. Eine Zuordnung zu den gleichstellungspolitischen Zielen kann unmittelbar nicht erfolgen.

dd) Das Visumsverfahren bzw. der Antrag auf Aufenthaltserlaubnis zum Familiennachzug junger Frauen zu ihren Eltern

Eine volljährige junge Frau, welche vor der Zuwanderung der Familie noch im Familienverbund und damit in der finanziellen und persönlichen Abhängigkeit verblieben ist, kann im Rahmen des Familiennachzugs nicht berücksichtigt werden. Erfasst sind lediglich Ehegatten (§ 30 AufenthG) und minderjährige ledige Kinder (§ 32 AufenthG), ein Aufenthaltstitel für sogenannte „sonstige Familienangehörige“ ist gem. § 36 Abs. 2 AufenthG nur bei einer „außergewöhnlichen Härte“ vorgesehen. Ein solcher Nachzug ist somit nur in seltenen Ausnahmefällen möglich, wenn der schutzbedürftige Familienangehörige ein eigenständiges Leben nicht führen kann, sondern auf die Gewährung familiärer Lebenshilfe zwingend angewiesen ist (OVG Berlin-Brandenburg Urteil vom 23.11.2020 – OVG 6 B 6.19). Die Abhängigkeit von jungen, unverheirateten Frauen vom Familienverbund ist aber als typisch und nicht als „außergewöhnlich“ zu werten, weshalb die Frauen die Voraussetzung nicht erfüllen können (Schreyer/Fendel 2023).

Alle Interviewpartner*innen stimmten darin überein, dass § 36 Abs. 2 AufenthG in seiner bisherigen Fassung keine Option für eine familiäre Aufenthaltserlaubnis von jungen Volljährigen im Familienverbund bietet. So etwa ABH 1:

„§ 36 Abs. 2 AufenthG wäre tatsächlich die einzige reguläre Möglichkeit, die aber m. E. als Härteklausele kaum Erfolg hat. Die Hürden sind so hoch gesetzt, dass ich bisher keinen einzigen Fall gesehen habe, in dem ohne Gerichtsverhandlung/Remonstrationsverfahren der Titel erteilt wurde.“

Eine andere Wertung hat das Unionsrecht in der Richtlinie 2001/55/EG über vorübergehenden Schutz im Falle eines Massenzustroms, umgesetzt in der humanitären



Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG für ukrainische Geflüchtete, vorgenommen. Auch bei der Chancenaufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG hat der Gesetzgeber diese Personen in § 104c Abs. 2 Satz 2 AufenthG berücksichtigt. Der Gesetzgeber hat also den Handlungsbedarf erkannt, bislang ist die Umsetzung aber nur in Teilbereichen des Aufenthaltsrecht erfolgt.

NGO 2 berichtet:

„Wenn junge Frauen alleine zurückbleiben, ist das Risiko von frauenspezifischer Gewalt sehr hoch. Leider gibt es immer noch viele Länder, in denen eine junge Frau nicht eigenständig alleine leben kann. Entweder sie wird von den Eltern schnell verheiratet, um sie zu versorgen, oder sie wird als billige Arbeitskraft in der Familie oder einer befreundeten Familie weitergereicht.“

Auch eine ABH 1 sieht geschlechtsspezifische Auswirkungen durch die Gefahr von Zwangsverheiratungen oder aufgedrängten Eheschließungen:

„Die Mentalität in bestimmten Ländern/Kulturen, die die ‚Vormundschaft‘ der Frau praktisch nie beendet und nur vom Vater zum Ehemann weitergibt, könnte dazu führen, dass das ‚Problem‘ dahingehend gelöst wird, dass die junge Frau schnell eine ‚eigene Familie gründet‘.“

Noch deutlicher RA*in 1:

„Ich sehe hier häufig die Gefahr, dass in diesen Fällen die Frauen dann noch eilig verheiratet werden, damit ihre Versorgung weiterhin gesichert ist. Denn gerade junge alleinstehende Frauen haben in vielen patriarchalen Strukturen ansonsten keine andere Perspektive.“

Grundsätzlich auch ABH 2:

„Einen geschlechtsspezifischen Nachteil sehe ich hier, weil es für junge Frauen in manchen Herkunftsstaaten noch schwieriger ist, alleine zurückzubleiben, weil das gesellschaftlich gar nicht akzeptiert ist. (...) Hier wäre es schon Sache des Gesetzgebers, diese Hürden zu senken oder grundsätzlich zu sagen, dass junge Volljährige, die noch zum Haushalt der Eltern gehören, vielleicht mit einer Altersgrenze von 22 oder 23 Jahren, beim Nachzug einbezogen werden.“

Gericht 1 schlägt vor:

„Ich würde darauf abstellen, ob im Herkunftsland eine familiäre Lebensgemeinschaft tatsächlich gelebt wurde, eine familiäre Verbundenheit bestand und die Kinder noch auf die Unterstützung der Eltern angewiesen sind. Wenn wir Kinder haben, wissen wir ja auch, dass nicht mit dem 18. Geburtstag der Hammer fällt und die Kinder plötzlich selbstständig mit dem Koffer in der Hand ihr eigenes Leben führen. Und das Kriterium sollte in dem direkten Bezug zu Art. 6 GG, Art. 8 EMRK die gelebte familiäre Gemeinschaft sein.“

Die Trennung von Eltern und Kindern, solange diese wirtschaftlich und auch emotional in einem ähnlichen Abhängigkeitsverhältnis stehen wie minderjährige Kinder, stellt ein Problem mit einer gleichstellungspolitischen Relevanz dar. Junge Frauen sind in vielen Herkunftsländern wesentlich hilfloser der Situation ausgesetzt als junge Männer. Der



Arbeitsmarkt und die Bildungsmöglichkeiten können ihnen verschlossen sein, wenn die Familie den Zugang nicht ermöglichen kann. Darüber hinaus sind sie stärker von sexueller Ausbeutung und geschlechtsspezifischer Gewalt bedroht, wenn sie ohne familiären Beistand bleiben. Der familiäre Schutz endet insoweit nicht mit der Volljährigkeit. Wenn Frauen von einer Regelung besonders nachteilig betroffen sind, bedeutet dies nicht, dass die gesetzliche Regelung geschlechtsspezifisch formuliert werden sollte. Den Anknüpfungspunkt bildet hier die fehlende Selbstständigkeit, nicht das Geschlecht.

NGO 1 fordert:

„Das müsste aber geschlechtsneutral formuliert werden. Hier könnte eine Angleichung an das Unionsrecht erfolgen, wo Kinder bis zum 21. Geburtstag generell dem Familienverband zugerechnet werden. Wenn wir Kategorien von Jugendlichen denken, dann geht es doch nicht um ein bestimmtes Alter, sondern eher um unverheiratet und im Haushalt der Eltern.“

Die fehlende Nachzugsmöglichkeit erwachsener Kinder kann sich auch auf die gesamte Familienkonstellation auswirken, wenn das Problem dadurch „gelöst“ wird, dass ein Elternteil, meist die Mutter, ebenfalls im Herkunftsland verbleibt und es zu einer ungewollten Familientrennung eventuell über Jahre kommt.

Gleichstellungsrelevante Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen zum Familiennachzug junger volljähriger Frauen im AufenthG

Im AufenthG fehlt eine Öffnungsklausel für junge Volljährige, die im Familienverband leben und in diesem auch bei einer Zuwanderung nach Deutschland verbleiben wollen. Eine solche Öffnungsklausel könnte in § 32 AufenthG (Kindernachzug) oder § 36 Abs. 2 AufenthG (Nachzug sonstiger Familienangehöriger) verortet werden. Der Mangel an gesetzlichen Regelungen kann von der Arbeitshilfe erfasst werden, erfordert jedoch eine gewisse Erweiterung des Blicks auf die Gesetzesfolgenabschätzung. Betroffen sind hier vorrangig die Wirkbereiche Gewalt in Hinblick auf die Risiken, denen allein zurückbleibende junge Frauen ausgesetzt sind, aber auch die Wirkbereiche Arbeit und Geld in Hinblick auf die beruflichen Chancen der jungen Frauen. Zusätzlich kann auch der Familiennachzug für die Mütter verhindert werden. Problematisch ist allerdings die Zuordnung zu einem der Ziele der Gleichstellungsstrategie, weil hier die verpassten Chancen für eine Zuwanderung von jungen gebildeten Frauen, der Schutz vor Gewalt und der Eingriff in das Familienleben nur indirekt als relevant für die Zielsetzung der querschnittlichen und strukturellen Gleichstellung (9) erfasst werden können.

ee) Das Visumsverfahren bzw. der Antrag auf Aufenthaltserlaubnis zum Familiennachzug von Eltern/Großeltern zu ihrer Familie nach Deutschland

Für den Nachzug der Eltern zu erwachsenen Kindern im Bundesgebiet, sowohl mit deutscher als auch mit ausländischer Staatsangehörigkeit, ist bislang nach § 36 Abs. 2 AufenthG stets ein außergewöhnlicher Härtefall erforderlich.



Oftmals wird der Nachzugswunsch gespeist aus den Schwierigkeiten bei der Betreuung der Enkelkinder, dem Wunsch der Mutter, erwerbstätig zu sein und dies bei den gegebenen Betreuungsmöglichkeiten nicht mit der Familienarbeit vereinbaren zu können. Hinzu kommt der Wunsch ganz allgemein nach einem familiären Umfeld und der Beziehung zwischen Enkeln und Großeltern.

Der Nachzugswunsch kann sich auch auf die Hilflosigkeit der eigenen Eltern beziehen, die im Herkunftsland ohne familiäre Unterstützung geblieben sind. Besonders betroffen sind ältere Frauen, die ohne soziale Einbindung im Herkunftsland in eine hilflose Lage geraten. Ein Nachzug ist für sie nur möglich, wenn sie oder ein anderes Familienmitglied zwingend auf familiäre Hilfe in Deutschland angewiesen ist und wenn die Kinder nicht nur den Lebensunterhalt, sondern auch für eine sehr teure private Krankenversicherung aufkommen können. Obwohl der Wunsch, die eigenen Eltern nach Deutschland zu holen, sehr verbreitet ist, gelingt dies nur in wenigen Fällen. Statistisch erfasst werden lediglich alle „sonstigen Familienangehörigen“ mit einem Anteil von 0,4 % im Jahr 2023 von allen erteilten Aufenthaltserlaubnissen zum Familiennachzug (BAMF 2024: 118).

Wie restriktiv der unbestimmte Rechtsbegriff der „außergewöhnlichen Härte“ auszu-legen ist, veranschaulichen die Verwaltungsvorschriften:

„Soweit eine außergewöhnliche Härte angenommen werden kann (z. B. ein Elternteil kann infolge einer schweren Erkrankung die Kinder nicht mehr betreuen, ein Elternteil ist verstorben), ist zu prüfen, ob der Zuzug sonstiger Verwandter zwingend erforderlich ist oder ob nicht, wenn sich der Ausländer bereits in Deutschland aufhält, eine Aufenthaltserlaubnis für einen vorübergehenden Aufenthalt nach § 25 Absatz 4 Satz 1 ausreichend ist.“ (VwV AufenthG 36.2.2.7).

Gericht 1 zu den Auswirkungen, die keinen Niederschlag in Gerichtsentscheidungen finden:

„Es gibt sicherlich sehr, sehr viele Fälle, in denen das Familiensystem und die Lebensunterhaltssicherung auch funktionieren würden, wenn nicht die strengen Maßstäbe angelegt würden, die das Aufenthaltsgesetz einfordert. Die kommen aber nicht zu Gericht, weil sie von Anfang an aussichtslos sind. Wenn Familien oder Alleinerziehende gerne die Unterstützung ihrer Mütter beispielsweise hätten, wird das gar nicht gerichtsbekannt, weil da schon von vornherein klar ist, das wird kein anwaltliches Mandat.“

NGO 1 bestätigt:

„Es gibt nur so geringe Zahlen bei der Erteilung dieser Aufenthaltserlaubnis, obwohl wir aus der Praxis wissen, dass sehr viele Anträge gestellt werden oder zumindest Beratungsanfragen gerade zu diesem Nachzug von Elternteilen kommen. Ein wichtiges Thema ist auch hier der Ausfall der Kinderbetreuung. Wenn beide Elternteile arbeiten, dann lässt sich das mit den verfügbaren Betreuungssystemen einfach nicht abdecken. Hier lässt sich gut der Unterschied zum EU-Recht erkennen, im Freizügigkeitsgesetz gibt es ja die Möglichkeit, die Eltern nachziehen zu lassen, wenn ihnen Unterhalt gewährt wird. Warum sollten nicht auch Eltern von Drittstaatsangehörigen nachziehen können, wenn der Lebensunterhalt gesichert ist. Dann ist da noch das wahnsinnig wichtige Problem



der Krankenversicherung. (...) Was neben der Änderung des AufenthG wirklich nötig wäre, ist eine Öffnung des Systems der GKV auch für nachziehende Elternteile.“

Durch die fehlenden Nachzugsmöglichkeiten werden Chancen verpasst, Müttern, insbesondere Alleinerziehenden, eine Unterstützung durch einen oder beide Elternteile zu ermöglichen. Gericht 1 dazu:

„Gerade für Frauen kann die Betreuung der Kinder durch Angehörige der Weg zur Selbstständigkeit bzw. Vollzeitberufstätigkeit sein, was auch aus fiskalischen Gründen als wünschenswert angesehen werden sollte. Auch hier darf nicht unerwähnt bleiben, dass eine Vollzeitstelle oft deshalb von den betroffenen Frauen nicht angenommen werden kann, weil entsprechende Ganztagsbetreuungsplätze für die Kinder fehlen und in absehbarer Zeit auch nicht zur Verfügung gestellt werden können.“

NGO 2:

„Dabei spielt auch eine Rolle, dass nachgezogene Frauen hier nicht ganz so abhängig von ihren Ehemännern wären, wenn sie auch Unterstützung von nahen Familienangehörigen hätten. (...) Auch die Stärkung der Kinder-Großeltern-Beziehung ist sehr wichtig. Die Familien haben gar nicht ausreichend Einkommen, um häufig ihre Familien im Herkunftsland zu besuchen. Und letztlich profitieren auch die Gesellschaft und Wirtschaft davon, weil die Frauen bessere Voraussetzungen haben, um die Sprachkurse zu besuchen, Ausbildungen zu machen und dann auch qualifiziert erwerbstätig zu sein.“

Auch ABH 2 sieht einen Handlungsbedarf:

„Die Unterstützung der Großeltern kann in vielen Fällen eine wichtige Erleichterung bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sein, und da ist es sinnvoll, den Nachzug weiter zu öffnen. Das wäre gerade für Mütter und speziell Alleinerziehende eine Erleichterung.“

Auch Gericht 2 bestätigt ein gesellschaftspolitisches Interesse daran, Frauen die Erwerbstätigkeit durch familiäre Unterstützung zu ermöglichen.

RA*in 1 beklagt, dass noch nicht einmal Besuchsvisa für Notfälle erteilt werden:

*„Es gibt so viele Fälle, wo die Eltern ganz dringend auf die Unterstützung der Großeltern angewiesen sind, aber es noch nicht mal möglich ist, ein Besuchsvi-
sum zu bekommen. Ich hatte eine Familie, in der beide Kinder die Bluterkrank-
heit haben. Bei den Kindern mussten Zahn- bzw. Kiefer-OPs durchgeführt
werden, eine sehr heikle Sache bei dieser Krankheit. Es war nicht möglich,
die Eltern bzw. Großeltern auch nur zu Besuchszwecken nach Deutschland zu
holen.“*

Im Rahmen des Familiennachzugs ist es seit März 2024 gem. § 36 Abs. 3 AufenthG möglich, qualifizierten Fachkräften, die ab dem 01.03.2024 einen entsprechenden Aufenthaltstitel erhalten haben, die eigenen Eltern oder Schwiegereltern nachzuholen (befristet bis Ende 2028). Dadurch soll nach der Gesetzesbegründung die Zuwanderung für Fachkräfte attraktiver gestaltet werden, um ein Zusammenleben in der erwei-



terten Familie zu ermöglichen (BT-Drs. 20/7394 vom 21.06.2023).). Auch hier muss die Regelanforderung, die Sicherung des Lebensunterhalts gem. § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG, vorliegen. Außerdem kann die Verwirklichung der Anforderung an die Krankenversicherung eine sehr hohe finanzielle Hürde bilden. Diese Problematik kann nicht im AufenthG selbst, sondern nur durch eine Änderung im SGB V entschärft werden. Um die Nachzugsmöglichkeit praktisch realisierbar zu machen, bedarf es zwingend einer Änderung im Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung, d. h. eine Änderung des § 9 SGB V zur freiwilligen Versicherung, so, wie dies für Geflüchtete aus der Ukraine in § 417 SGB V bereits erfolgt ist.

Gleichstellungsrelevante Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen zum Familiennachzug von Eltern zu ihren erwachsenen Kindern im AufenthG

Der Nachzug von Eltern und Großeltern ist geeignet, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern, es kann die Karrierechancen von drittstaatsangehörigen Frauen und insgesamt ihre gesellschaftliche Teilhabe stärken. Betroffen sind hier die Wirkbereiche Arbeit, Geld, Wissen, Zeit und Entscheidungsmacht, eventuell sogar Gesundheit und Gewalt. Gefördert wird vor allem das Vereinbarkeitsziel Familie und Beruf (4), aber auch die eigenständige wirtschaftliche Sicherung von Frauen (1) und die gleichberechtigten Karrierechancen (5) sowie die gesellschaftspolitische Teilhabe (6). Der Gesetzgeber hat diesen Aspekt für die Förderung der Fachkräfteeinwanderung durchaus gesehen und die Nachzugsregelung in § 36 Abs. 2 AufenthG in diese Richtung geöffnet. Problematisch bleibt die Einengung auf den Nachzug von Eltern zu Stammberechtigten mit einer Aufenthaltserlaubnis zur qualifizierten Beschäftigung, nicht jedoch zu langfristig Bleibeberechtigten aus humanitären Gründen oder für Personen, die selbst im Wege des Familiennachzugs gekommen sind. Gerade für junge Mütter, die bislang noch keine Berufsqualifizierung abgeschlossen haben, könnte die Unterstützung durch Eltern eine deutliche Verbesserung ihrer beruflichen Qualifikation bedeuten. Auch kann die eröffnete Nachzugsmöglichkeit nicht umgesetzt werden, solange keine flankierende Änderung im SGB V erfolgt.

ff) für Drittstaatsangehörige, die ohne nationales Visum eingereist sind

In der Praxis wird die familiäre Aufenthaltserlaubnis häufig in Deutschland beantragt, nachdem die Einreise zu Besuchszwecken oder als Geflüchtete erfolgte. Die Hintergründe sind sehr vielfältig, so reisen Frauen oder queere Personen oft ein, weil es ihnen nicht gelingt, die Voraussetzungen für ein nationales Visum zu erfüllen. Andere Frauen, die als Geflüchtete gekommen sind, heiraten hier oder werden Mutter eines Kindes mit deutscher Staatsangehörigkeit. Sie erfüllen in diesen Fällen die Voraussetzungen für einen Rechtsanspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis, der Erteilung steht jedoch das fehlende Visum zum Zweck des Familiennachzugs entgegen (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG) bzw. der Rechtsanspruch entfällt nach der Rechtsprechung des BVerwG (Urteil vom 10.12.2014 – 1 C 15/14), weil die unerlaubte Einreise ein Ausweisungsinteresse begründet (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG).

Frauen trifft die Verpflichtung, zur Durchführung des Visumsverfahrens zurückzukehren, oft ungleich härter, weil ein längerer Aufenthalt, auf sich allein gestellt, ausgesprochen schwer zu organisieren ist.



Selbst wenn der Mann zurückkehren muss, wird dadurch oftmals in ein Familiensystem eingegriffen, der Mann verliert möglicherweise sein Anstellungsverhältnis und der Frau fehlt die Unterstützung, die sie bei der Kinderbetreuung oder während einer Schwangerschaft benötigt.

Gericht 1 kritisierte die engen gesetzlichen Vorgaben und die strikte Rechtsprechung zur Visumsanforderung, wenn dadurch bereits in Deutschland gelebte Familienleben betroffen sind:

„(...) wenn kleine Kinder da sind, die die Trennung nicht verstehen, und insbesondere wenn es um Konstellationen geht, bei denen das ganze System eigentlich darauf ausgelegt war, dass beide Elternteile gemeinsam das Familienleben bewältigt haben, sie sich die Betreuungsleistungen irgendwie geteilt haben und auch der Lebensunterhalt nur deshalb gesichert war, weil beide in ordentlichen regulären Jobs waren. Wenn dann das Visumsverfahren dazwischenhaut, bricht das ganze System zusammen, weil sowohl der Lebensunterhalt nicht mehr gesichert ist als auch die Kinderbetreuung nicht. Dann konnten wir in Hinblick auf Art. 6 GG und gerade auch wegen der Länge des Verfahrens aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalles vom Visumsverfahren absehen.“

Gericht 2:

„§ 39 Nr. 5 AufenthV [Verzicht auf das Visumsverfahren] wird m. E. zu eng angewandt. Ergibt sich zunächst der Duldungsgrund aus einem familiären Grund und wird wegen dieses Grundes eine AE beansprucht (z. B. deutsches Kind), soll die Regelung nicht anwendbar sein. Begründet wird dies damit, dass der familiäre Grund sonst zweimal verwertet würde. Ich halte das für falsch. Die Einschränkung ergibt sich nicht aus dem Gesetz und trifft gerade die Situation der AE aus familiären Gründen in der Praxis häufig. Die Regelung sollte entweder eine Klarstellung erfahren oder durch die Verwaltungsvorschriften klargestellt werden.“

Gleichstellungsrelevante Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen zum Visumsverfahren im AufenthG

Der strikte Verweis auf das Visumsverfahren, auch wenn die Familieneinheit bereits in Deutschland gelebt wird, belastet Frauen deutlich stärker als Männer. Wenn sie alleine oder zusammen mit Kleinkindern im Herkunftsland monatelang auf die Visumserteilung warten müssen, haben sie es deutlich schwerer, unterzukommen und kurzfristige Beschäftigungen zur Absicherung der Reisekosten anzunehmen. Betroffen sind hier die Wirkbereiche Zeit, insbesondere hinsichtlich der eingeschränkten Mobilität, aber auch Geld und Arbeit. Kehrt der*die Ehepartner*in ins Herkunftsland zurück, bricht in Deutschland das System von Erwerbseinkommen und Kinderbetreuung zusammen. Auch dadurch werden die Wirkbereiche Arbeit, Geld und Zeit betroffen. Frauen werden in ihren beruflichen Plänen dadurch oft jahrelang zurückgeworfen, wodurch sowohl das gleichstellungspolitische Ziel gleichberechtigter Karrierechancen (5) als auch das der tatsächlichen Gleichstellung (9) beeinträchtigt werden.



gg) Erleichterungen beim Zugang zur Niederlassungserlaubnis für Ehepartner*innen von Fachkräften

Zum 01.03.2024 wurden die Anforderungen an die Niederlassungserlaubnis für die Ehepartner*innen von Fachkräften leicht modifiziert. Nach § 9 Abs. 3a AufenthG können Ehepartner*innen von Stammberechtigten mit einer Niederlassungserlaubnis nach § 9c AufenthG statt nach fünf Jahren Aufenthalt bereits nach drei Jahren eine Niederlassungserlaubnis erhalten, wenn sie einer Erwerbstätigkeit von mindestens 20 Wochenstunden nachgehen.

Die Änderung erfolgte vor dem Hintergrund einer Diskussion um die fehlende Einbeziehung von Ehepartner*innen in die Niederlassungserlaubnis für Fachkräfte, die nach verkürzten Zeiten (zwei Jahre bei inländischen Abschlüssen, drei Jahre bei ausländischen) ermöglicht wird (§ 18c AufenthG). Bei der Anforderung einer Halbtagsstätigkeit geht es nicht um die Sicherung des Lebensunterhalts, die selbstverständlich erforderlich ist, aber auch allein durch eine*n Ehepartner*in abgedeckt werden kann. Die Gesetzesbegründung führt dazu aus: „Die Regelung soll Ehegatten von Fachkräften zudem einen Anreiz setzen, ebenfalls in Deutschland eine Erwerbstätigkeit auszuüben.“ (BT-Drs. 20/6500 vom 24.04.2023, S. 75).

Die Neuregelung verfolgt das gleichstellungspolitische Ziel einer eigenständigen wirtschaftlichen Sicherung von Frauen im Lebensverlauf. Die Aussicht auf eine baldige Aufenthaltsverfestigung für die ganze Familie ist zweifellos geeignet, die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Deutschland zu fördern. Ob sich dieses Ziel mit der Anforderung an die Erwerbstätigkeit tatsächlich erreichen lässt, ist unklar, da nach den vorliegenden Untersuchungen (2.3.2.5) nicht aufenthaltsrechtliche Restriktionen, sondern fehlende Kinderbetreuung für die geringe Erwerbsquote bei zugewanderten Frauen verantwortlich sind. Die Regelung könnte sogar einen gegenteiligen Effekt bewirken, wenn Frauen, insbesondere mit einer guten schulischen oder beruflichen Vorbildung aus dem Herkunftsland, in Deutschland auf eine schnelle Arbeitsaufnahme setzen, statt auf vertiefenden Spracherwerb sowie Ausbildung und Studium.

c. Gesetzesänderungen

Im Bereich der familiären Aufenthalte sollen die gesetzlichen Neuregelungen zur Fachkräftezuwanderung und des Migrationspakets II (noch kein Gesetzentwurf) einzelne Erleichterungen schaffen.

Gleichstellungspolitisch relevant war vor allem die geplante Erleichterung beim Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten. Verbessert worden wäre damit vor allem der Anspruch auf Nachzug von Ehepartner*innen, überwiegend Frauen, sehr oft mit Kindern, zu ihren schutzberechtigten Partner*innen. Auch für allein im Kriegsgebiet oder angrenzenden Staaten zurückgebliebene Kinder sollte der Nachzug, auch zu Geschwistern, erleichtert werden. Das Gesetzesvorhaben ist aktuell jedoch zurückgestellt worden.



d. Gesellschaftlich diskutierte Änderungen

Eine besondere Stellung nimmt die oben bereits dargestellte Regelung des eigenständigen Aufenthaltsrechts (§ 31 AufenthG) ein, die bereits seit Jahrzehnten Gegenstand der Diskussion um Geschlechtergerechtigkeit im Ausländer*innenaufenthaltsrecht ist. Es geht dabei um die Dauer des akzessorischen Aufenthaltsrechts (Entscheidungsmacht), um die Anforderungen an den Nachweis der „Unzumutbarkeit“ und die Definition von häuslicher Gewalt (DaMigra 2020; djb 2023). Der Deutsche Juristinnenbund (djb) hat dazu einen Vorschlag vorgelegt, der die Stärkung einer autonomen Aufenthaltsposition und damit das Selbstbestimmungsrecht der Frau als Mittel der Prävention gegen häusliche Gewalt versteht. Nach diesem Vorschlag soll dem*der nachgezogenen Ehepartner*in nach Ablauf einer Ehebestandszeit von einem Jahr im Bundesgebiet ein eigenständiges Aufenthaltsrecht zuerkannt werden. Es wird weiter vorgeschlagen, die Ausschlussklausel für Partner*innen von Personen mit einem zweckgebundenen befristeten Aufenthaltsrecht zu streichen und Personen einzu beziehen, bei denen es nach der Einreise, aber bereits vor der Erteilung der ersten Aufenthaltserlaubnis zu einer Trennung von ihrem*ihrer Partner*in kommt. Im Rahmen der Härtefallklausel nach § 31 Abs. 2 AufenthG sollte vor allem der Begriff der „Unzumutbarkeit“ nachjustiert werden und der Begriff der „häuslichen Gewalt“ die Definition aus Artikel 3 lit. b der Istanbul-Konvention übernommen werden. Auch sollten die Beweisanforderungen deutlich gesenkt werden. Dafür wird eine gesetzgeberische Klarstellung gefordert, nach der die häusliche Gewalt lediglich plausibel dargelegt werden muss.

Auch sollte die erste eigenständige Aufenthaltserlaubnis für zwei Jahre erteilt und anschließend auch ohne Sicherung des Lebensunterhalts verlängert werden, wenn dies aufgrund der persönlichen Situation der Betroffenen erforderlich ist.

Ein weiterer Änderungsvorschlag betrifft die Anforderungen an die Fortsetzung des Aufenthalts, welche die Wirkbereiche Arbeit, Wissen und Geld von Frauen betreffen kann (Göbel-Zimmermann/Born 2007: 54ff). Frauen, die über lange Jahre Haushalts- und Erziehungsaufgaben übernommen haben, können nach einer Trennung oder dem Tod des Partners oft altersbedingt keine Erwerbstätigkeit mehr aufnehmen. Das VG Göttingen (Urteil vom 27.09.2023 – 1 A 71/21 Rn. 34) nimmt bei einem derartigen Sachverhalt einen „Ausnahmetatbestand“ im Sinne des § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG an und weist bei der Ausübung des Ermessens auf Folgendes hin: „Dabei wird als Integrationsleistung der Klägerin auch ihr Beitrag zur Integration ihrer Töchter in die Lebensverhältnisse in Deutschland zu werten sein (...)“. Die Argumentation des Gerichts verweist auf eine Wertschätzung von Reproduktionsarbeit mit einem Anspruch auf Berücksichtigung alternativ zur Erwerbsarbeit. Die Ausnahmeklausel des § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG ermöglicht diese Berücksichtigung unter dem Gesichtspunkt der verfassungskonformen Auslegung zur Vermeidung einer geschlechtsbezogenen Ungleichbehandlung im Sinne des Art. 3 Abs. 1 GG. Es handelt sich jedoch um eine sehr weite Dehnung des Begriffs der „Ausnahme“, die durch eine offene Formulierung der gesetzlichen Anforderung, insbesondere durch die Bildung von bestimmten Ausnahmetatbeständen, angemessener und im Sinne der verfassungsrechtlichen Anforderung an die Bestimmtheit des Gesetzes gelöst werden könnte.

2.4.2.5. Rückkehroption für zwangsverheiratete Frauen

Der Gesetzgeber hat 2007 mit § 37 Abs. 2a AufenthG eine spezielle Rückkehrregelung für Drittstaatsangehörige geschaffen, die nach einem langjährigen Aufenthalt in



Deutschland unfreiwillig zum Zweck der Zwangsverheiratung ins Herkunftsland verschleppt wurden. Diese Spezialregelung hat eindeutig geschlechtsspezifische Auswirkungen, da überwiegend junge Frauen von einer Verschleppung ins Herkunftsland und einer Zwangsverheiratung betroffen sind. Grundsätzlich ist sie auch geeignet, den besonderen Lebenslagen von jungen drittstaatsangehörigen Frauen Rechnung zu tragen. Kritisiert wird allerdings die kurze Frist zur Wiedereinreise bzw. Beantragung des Visums zur Rückkehr von drei Monaten nach Wegfall der Zwangslage, weil dies der realen Situation der jungen Frauen oft nicht entspreche (GREVIO 2022: Ziff. 349–351). Problematisch ist auch die absolute Ausschlussfrist von zehn Jahren; darauf weist Gericht 2 hin:

„§ 37 AufenthG schützt in Absatz 2a Opfer von Zwangsehen, das Recht auf Wiederkehr endet aber strikt nach zehn Jahren. Das ist abgestimmt mit der Aufbewahrungsdauer von Ausländerakten. Allerdings sollte die Regelung um eine Ermessensvorschrift ergänzt werden, insbesondere in Fällen, in denen das Opfer in Deutschland geboren und aufgewachsen ist (zweite Generation).“

Gleichstellungsrelevante Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen zur Rückkehrproption im AufenthG

Die strikten Ausschlussgrenzen in § 37 Abs. 2a AufenthG zur Rückkehrmöglichkeit für ins Herkunftsland verschleppte und zwangsverheiratete Personen betreffen den Wirkungsbereich der Gewalt. Sie entsprechen nicht der Zielsetzung der IK zur Gewährleistung eines umfassenden Gewaltschutzes. Den gleichstellungspolitischen Zielsetzungen lässt sich dieser Auftrag einer Konvention des Europarats nicht ohne Weiteres zuordnen.

2.4.2.6. Zusammenfassung

Die Regelungen in Kapitel 2 des AufenthG zu den verschiedenen Aufenthaltstiteln werden übergreifend geprägt von der Anforderung an die Sicherung des Lebensunterhalts. Auch wenn die wirtschaftliche Eigenständigkeit als oberstes Kriterium der Zuwanderung ein legitimes Ziel staatlicher Souveränität sein kann, so muss doch in gleichstellungspolitischer Hinsicht ein Konzept gefordert werden, welches den besonderen Belastungen von Frauen durch Schwangerschaft, Geburt, Kinderbetreuung, Familienarbeit und häuslicher Pflege von Angehörigen Rechnung trägt. Auch darf der gesellschaftlich und volkswirtschaftlich relevante Beitrag dieser Arbeit nicht unterschlagen werden. Um dem Verfassungsauftrag des Art. 3 Abs. 2 GG gerecht zu werden, bedarf es Öffnungs- und Ausnahmeklauseln, welche die geschlechtsspezifisch unterschiedlich verteilten Belastungen konkret benennen und ihnen Rechnung tragen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass neben der in der Gesellschaft ohnehin schon ungleichen Verteilung von finanziellen Ressourcen zwischen den Geschlechtern die Zugehörigkeit zu einer sozialen Herkunft ein erheblicher Faktor zur Ermöglichung der Aufenthaltssicherung bzw. -verfestigung von Frauen ist. Im Wirkungsbereich der Gewalt hat die enge Akzessorietät des Aufenthaltsrecht der Frau zu ihrem*ihrem Ehepartner*in ein staatlich gefördertes Abhängigkeitsverhältnis zur Folge. Neben der zumeist ohnehin bestehenden finanziellen Abhängigkeit zum*zur Ehepartner*in, die durch die Voraussetzung der Sicherung des eigenen Lebensunterhalts ebenfalls verstärkt wird, besteht auch eine Abhängigkeit aufgrund des Aufenthaltsrechts, welche in Fällen häuslicher Gewalt eine Gefahr für Leib und Leben der Ehefrau bedeuten kann.



Ein enger Familienbegriff, welcher sich aus der Auslegung von Art. 6 GG und Art. 8 EMRK ergibt, schränkt die Entscheidungsmacht von Frauen über die Selbstbestimmung ihrer gelebten Familienkonstellation ein. Hierzu formuliert NGO 1 als allgemeine Überlegung:

„Wir müssen auch diverse Menschen mit in den Blick nehmen. Das ist aus meiner Sicht noch mal ein ganz eigenes Thema, damit eine eigene Herausforderung in unterschiedlichster Hinsicht. Da geht es um Identitätsnachweise und auch die Frage von Elternschaft. Natürlich ist das noch mal sehr speziell und kann unter dem Stichwort ‚Gleichstellung‘ nicht unmittelbar erfasst werden. Trotzdem könnte bei den Frauen vielleicht noch mal differenzierend geschaut werden, welche Personen mit welcher Geschlechtsidentität haben es bei der Lebensunterhaltssicherung und bei den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen für die Aufenthaltserlaubnis besonders schwer.“

Soweit es um den Nachzug von Kindern (§ 32 AufenthG) und Erwachsenen (§ 36 AufenthG) geht, wirken sich vor allem die eingeschränkten Erwerbsmöglichkeiten von alleinerziehenden Frauen sowie die Verantwortung für pflegebedürftige oder behinderte erwachsene Angehörige nachteilig auf die Möglichkeiten von Frauen aus, ein Familienleben in Deutschland zu führen.

Im Rahmen einer Gesetzesfolgenabschätzung ist zu konstatieren, dass wesentliche gleichstellungsrelevante Faktoren identifiziert werden konnten. Diese betreffen insbesondere, aber nicht abschließend die Wirkbereiche Arbeit, Geld und Zeit. Darüber hinaus konnten geschlechtsspezifische Unterschiede im Wirkungsbereich Gewalt aufgefunden werden, deren Ursprung unter anderem in der inkonsequenten Umsetzung von völkerrechtlichen Verträgen wie der Istanbul-Konvention liegen.

Auch konnten unterschiedliche Behandlungen von Frauen aufgrund ihrer Herkunft und ihrer sozialen Herkunft festgestellt werden. Unterschiede in Hinblick auf Geschlechtsidentität und sexuelle Orientierung sind sichtbar geworden, bedürfen aber dringend weiterer Untersuchungen.

2.4.3. Auflagen während des rechtmäßigen Aufenthalts

2.4.3.1. Integrationskurse

a. Aktuelle Gesetzeslage

Während des rechtmäßigen Aufenthalts müssen Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit Auflagen im Sinne der Integration (§§ 43 ff. AufenthG) erfüllen, um eine Verlängerung des Aufenthalts zu sichern. Die Angebote zum Spracherwerb und zur Orientierung in einem neuen Land sind im AufenthG für einen Teil der Aufenthaltstitel verpflichtend vorgesehen (§ 44a AufenthG). Der drohende Entzug des Aufenthaltsrechts (§ 44a Abs. 3 in Verbindung mit § 8 Abs. 3 AufenthG) und der fehlende Zugang zur Niederlassungserlaubnis und Einbürgerung (§§ 9 Abs. 2 Nr. 7 AufenthG, § 10 Abs. 3 StAG; siehe Samel 2022: § 44a, Rn. 31 ff.) erzeugt geschlechtsspezifisch unterschiedliche Wirkungen, insbesondere aufgrund der geschlechtsspezifisch unterschiedlichen Verteilung von Sorgearbeit (siehe 2.3.2.3).



b. Geschlechtsspezifische Lebenslagen im Zusammenhang mit den Integrationskursen

Grundsätzlich messen alle Interviewpartner*innen dem Spracherwerb und der Teilnahme an den Integrationskursen einen hohen gleichstellungspolitischen Wert bei.

ABH 2 meint:

„In Hinblick auf den Spracherwerb finde ich es im Gegenteil hilfreich, wenn die Frauen schon etwas Deutsch können, bevor sie nach Deutschland kommen. Dadurch können sie sich leichter zurechtfinden und ihre Männer können nicht so leicht durch Verbote die Integration behindern. Und dann kommt ja hier auch noch der Integrationskurs.“

Beklagt werden dabei vor allem die geschlechtsspezifischen Zugangshürden durch fehlende Kinderbetreuung, übereinstimmend von NGO 1, NGO 2 und NGO 3 bestätigt. Das Problem wird für geflüchtete Frauen verschärft, weil die Jobcenter teilweise die Männer bei ihren Integrationsbemühungen priorisieren und Frauen mit Kindern unter drei Jahren nicht in Integrationskurse schicken (Tissot 2020).

Kritisiert wird auch die mangelnde Adaption des Lernkonzepts an die Ausgangsbedingungen insbesondere von Frauen ohne oder fast ohne schulische Vorbildung.

Gericht 1:

„Das Lernkonzept ist nur auf das klassische schulische Lernprogramm ausgerichtet, so können ältere Frauen, die noch nie eine Schule besucht haben, einfach nicht erreicht werden. Die können viel sinnvoller in einem Arbeitsumfeld lernen.“

NGO 2 weist auch auf die strukturelle Benachteiligung von Frauen aus Drittstaaten hin:

„Weltweit werden ja häufig die Söhne in der Bildung bevorzugt, Mädchen besuchen die Schule kürzer, weil sie heiraten sollen und Kinder bekommen. Das ist zwar nicht in allen Communities so, aber diese veralteten Vorstellungen sind immer noch sehr präsent. Das ist leider doch die Erfahrung, die ich mache, bei den Frauen, die bei mir ankommen. Und durch das niedrigere Bildungsniveau haben sie dann auch mehr Probleme beim Spracherwerb, insbesondere wenn sie in der Schule gar nicht lesen und schreiben gelernt haben.“

Von NGO 2 wird auch die ungleiche Verteilung der Bildungsangebote beklagt:

„Im ländlichen Raum gibt es nach meiner Erfahrung auch massive Probleme bei der Versorgung mit Sprachkursen und bei den Angeboten an Berufskollegs (Schulabschlüsse) und Berufsschulen (Ausbildungen).“

Dabei stellen die Wohnsitzauflagen ebenfalls eine Zugangshürde bei den Integrationskursen dar (siehe unter 2.4.3.2).

Die Verweigerung des Spracherwerbs scheint in der Praxis kaum eine Rolle zu spielen. Dagegen sind die hohen Kosten von ca. 1.600 € eine erhebliche Belastung für die Familien.



Die Kostenlast erhöht sich für Frauen oftmals, da sie nicht von der Kostenrückerstattung profitieren können, weil die zeitliche Ausschlussfrist gem. § 9 Abs. 6 Integrationskursverordnung (IntV) verschuldensunabhängig gilt (Wagner 2023: 147). Das VG Ansbach (Urteil vom 28.01.2022 – AN 6 K 20.01780, Rn. 26) führte dazu aus:

„Werden aufgrund Schwangerschaft, Geburt und/oder anschließender Betreuungspitzknappheit Unterbrechungen eines Kurses nötig oder gebieten diese Umstände einen späteren Beginn des Integrationskurses, so kann es der Teilnehmerin oder dem Teilnehmer durchaus unmöglich sein, diesen Problemen so rechtzeitig abzuwehren, dass sie den Integrationskurs innerhalb von zwei Jahren abschließen können. Auch wenn diese Schwierigkeiten von der Sphäre der Kursteilnehmer ausgehen, so können äußere Umstände (fehlende Betreuungsmöglichkeiten) sie angesichts der grundgesetzlichen Wertungen zu Ursachen machen, deren Überwindung dem Betroffenen auch bei Anwendung größerer Sorgfalt nicht angesonnen werden kann.“

Das dargelegte Urteil des VG Ansbach macht deutlich, dass es auch hier eine flexiblere Ausgestaltung der Normen braucht, um es den Rechtsanwender*innen zu erleichtern, gleichstellungsrelevante Unterschiede auszugleichen.

c. Gleichstellungsrelevante Auswirkungen der Integrationsregelungen im AufenthG

Der nach dem AufenthG verpflichtende Spracherwerb und die Teilnahme an Kursen zur Rechts- und Gesellschaftskunde wirkt in den Bereichen Wissen und Entscheidungsmacht eindeutig gleichstellungsfördernd. Durch die Ausgestaltung der Angebote und die aus anderen gesellschaftlichen Bereichen stammenden Zugangshürden, insbesondere die fehlende Kinderbetreuung (siehe Wagner 2023: 147, 151 f.), entstehen jedoch erneute Ausgrenzungen und mittelbare Diskriminierung von Frauen, welche zunächst auf den Bereich Wissen einwirken, in der Folge einer verlangsamten Arbeitsmarktintegration und einer Einschränkung der Berufswahlmöglichkeiten auch auf die Wirkungsbereiche Geld, Zeit und Arbeit. Die Zwangsverpflichtung und die Sanktionsandrohung im AufenthG können zudem brüskierend auf Frauen wirken, deren Versuch eines zügigen Spracherwerbs durch verschiedene äußere Umstände ausgebremst wird. Im Ergebnis wirkt sich das Integrationsangebot positiv im Sinne der Förderung gleichberechtigter Karrierechancen (5), der politischen Partizipation (6) und der tatsächlichen Gleichstellung (9) aus, bei gleichzeitiger Ausbremsung dieser Ziele durch die Ausgestaltung der Angebote.

d. Gesetzesänderung

Die zuletzt am 01.02.2024 geänderte Integrationskursverordnung ließ Aspekte der Gleichstellung erneut außen vor und stellt – wenn es sich auch nicht um ein formelles Gesetz handelt – ein erneutes Beispiel für eine missglückte Gesetzesfolgenabschätzung nach geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten dar. Die Verordnung eröffnet die Möglichkeit, auch virtuell an Integrations- bzw. Sprachkursen teilzunehmen (§ 14 Abs. 3 IntV). Die Möglichkeit von Online-Kursen ist nicht dazu geeignet, das Problem der Sorgearbeit zu lösen. Sie kann sogar negativ auf den Wirkungsbereich Gewalt einwirken, da die Integrationskurse für viele Frauen der Weg aus der sozialen Isolation sind. Bei der aktuellen Änderung wurde somit erneut versäumt, die zuvor genannten



geschlechtsspezifischen Ungleichheiten zu erkennen und den Zugang für Frauen zu verbessern.

Die geplante Verbesserung der Beratungsangebote ab 01.01.2026 (§ 45b AufenthG) kann sich nur positiv auf den Wirkungsbereich Wissen auswirken und trägt zur tatsächlichen Gleichstellung (9) bei. Viele Interviewpartner*innen fordern insgesamt ein besseres Beratungsangebot für neu eingereiste Frauen, wobei auch Fragen des Zugangs und der Niederschwelligkeit mitbedacht werden sollten. Das ist bei dem geplanten Beratungsangebot nach § 45b AufenthG fraglich, weil der Schwerpunkt eindeutig im Bereich der Beratung von Fachkräften liegt.

2.4.3.2. Wohnsitzauflage

Die Wohnsitzauflagen, insbesondere die nach § 12a AufenthG (aber auch nach § 12 und § 61 AufenthG), verhindern eine freie Entscheidung über den Wohnort in Deutschland und damit auch über den Ort des Leistungsbezugs. Einschränkungen der Freizügigkeit können geschlechtsspezifische Auswirkungen haben, da sie auf unterschiedliche Lebenslagen von Frauen und Männern und auf diese wiederum verschieden nach Familienkonstellationen, Bildungsstand, Alter und Gesundheit wirken.

a. Aktuelle Gesetzeslage

Alle Aufenthaltstitel, durch welche ein humanitärer Schutzstatus gewährt wird (§§ 22, 23, 24, 25 Abs. 1–3 AufenthG) enthalten in den ersten drei Jahren nach Entscheidung oder Ausstellung der Aufenthaltserlaubnis eine Wohnsitzauflage für das Bundesland, dem sie zuvor zugewiesen waren oder in dem der Titel erteilt wurde (§ 12a Abs. 1 AufenthG). Die jeweiligen Bundesländer können dann zusätzlich Auflagen erteilen, die zur Wohnsitznahme in einer bestimmten Kommune verpflichten (§ 12a Abs. 9 AufenthG). Die meisten Bundesländer haben hiervon Gebrauch gemacht. Ausnahmen gelten für Erwerbstätige und Auszubildende, zur Familienzusammenführung und in Härtefällen (Münch in: Hofmann 2023, § 12a, Rn. 28 ff.).

b. Geschlechtsspezifische Lebenslagen im Zusammenhang mit den Wohnsitzauflagen

Eine empirische Studie des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (Baba et al. 2023) stellt anhand der erhobenen Daten fest, dass durch eine der ausländischen Person auferlegten Wohnsitzauflage der Wechsel von einer Sammelunterkunft für Geflüchtete in eine Privatwohnung generell leicht verzögert wird (ebd.: 3). Der Wunsch, in einer Privatwohnung zu leben, ist dabei zugleich die wichtigste Motivation für einen Wohnortwechsel. Die Studie trifft keine Aussagen nach den verschiedenen Haushaltsformen, insbesondere nicht zu alleinstehenden und alleinerziehenden Frauen. Es ist jedoch zu erwarten, dass Familien mit Kindern, ob alleinerziehend oder mit beiden Elternteilen, auf größere Hürden bei der Anmietung einer Privatwohnung treffen, insbesondere, wenn sie nicht über ein auskömmliches Einkommen verfügen.

Zu den Problemen von Familien und Alleinerziehenden bei der schwierigen Wohnungssuche kommentiert NGO 2:

„Absurd ist es, dass Geflüchtete nicht umziehen dürfen, wenn sie anderswo eine Wohnung finden. Das macht gerade in Großstädten wie Köln keinen Sinn, weil gerade Familien mit Kindern deshalb in den Wohnheimen bleiben müssen, weil sie nicht ins Umland ziehen können.“



Mehrfach wird in den Interviews die Bedeutung des sozialen Umfelds für alleinstehende oder alleinerziehende Frauen, gerade auch in Hinblick auf den Berufseinstieg, betont.

NGO 1:

„Frauen mit Kindern, aber auch alleinstehende Frauen sind ganz besonders auf ein funktionierendes soziales Umfeld angewiesen. Wenn sie Familienangehörige haben, die anderswo in Deutschland leben, und trotzdem irgendwo alleine oder nur mit ihrer Kernfamilie bleiben müssen, dann wird auch der Einstieg in den Arbeitsmarkt erschwert und oft wirkt sich das auch auf ihre gesundheitliche Situation aus.“

NGO 2:

„In Hinblick auf die Berufsausübung ergeben sich insofern Hindernisse, als Frauen vor allem durch die Kinder, aber auch durch die Rollenzuweisung weniger mobil sind, um sich anderswo eine Stelle zu suchen. Für sie wäre es wichtig, dahin zu ziehen, wo sie auch soziale Unterstützung haben.“

Gericht 1:

„Denn die Wohnsitzauflage kann verhindern, dass sich die betroffenen Frauen in Regionen begeben, in denen sie Unterstützung, auch bei der Betreuung der Kinder, durch weitere Familienangehörige und Freunde in Anspruch nehmen können. Einfache Hilfeleistungen in Form von gegenseitigem Beistand können so durch Wohnsitzauflagen verunmöglicht werden und der Einstieg ins oder Verbleib im Erwerbsleben deutlich erschwert werden.“

RA*in 2:

„Auch hier können Aspekte der Kinderbetreuung eine Rolle spielen, wenn man beispielsweise zu den Eltern ziehen wollte, damit diese die Kindererziehung übernehmen können und die Frau arbeiten gehen kann.“

Gericht 2:

„Nach meinem Eindruck führt die Wohnsitzauflage dann, wenn sie alleinerziehende Mütter betrifft, häufig zu Einsamkeit, weil mangels Erwerbstätigkeit sich das soziale Umfeld auf Kindergarten usw. beschränkt, die Kinder ihren Weg gehen und Sprachbarrieren sowie kulturelle Barrieren bleiben. Diese behindern dann wieder die Integration der Kinder.“

Ein versteckter Effekt kann aber auch in der Berufswahlentscheidung liegen, dazu kommentiert NGO 2:

„Wenn als Umzugsgrund nur die Arbeitsaufnahme gilt, dann suchen sich Frauen Jobs im niedrigsten Lohnbereich, nur um aus dem Ort wegzukommen, auf den sie verpflichtet worden sind. Sie nehmen sich nicht die Zeit, erst die Sprache zu lernen, um vielleicht an ihrer mitgebrachten Qualifikation anknüpfen zu können.“



Gerade bei Müttern und Alleinerziehenden sollten auch Erwerbstätigkeiten von geringem Umfang an einem anderen Ort ermöglicht werden, meint RA*in 2:

„Häufig nehmen Frauen Minijobs auf, das sind dann meistens keine zehn Stunden. Dies stellt dann eine Benachteiligung von Frauen dar, die aufgrund der Kinderbetreuung nicht mehr Stunden arbeiten können.“

Die Perspektive der Ausländerbehörde kann hier durchaus zu einer anderen Wertung kommen, so ABH 2:

„Ich sehe eigentlich keine geschlechtsspezifische Benachteiligung. Wenn die Frauen eine Ausbildung aufnehmen, dann besteht eigentlich kein Hindernis; die Wohnsitzauflage wird dann gestrichen. Das gilt auch, wenn sie eine Arbeit finden und ein gewisses Einkommen erzielen.“

Hinsichtlich des Spracherwerbs stellt die Studie des BAMF (Baba et al. 2023) fest:

„Als besondere Herausforderung stellt sich aus Sicht der Fallstudienorte die Erreichbarkeit von Kursen für Frauen mit Kindern dar. Sie nehmen im Vergleich zu den Männern deutlich weniger an den Integrationskursen teil und bei Teilnahme sind die Abstinenzquoten zumeist deutlich höher. Begründet wird die Abstinenzquote häufig mit der fehlenden Kinderbetreuung vor Ort, die es geflüchteten Müttern nicht erlaubt oder zumindest deutlich erschwert, am Integrationskurs teilzunehmen. Zudem werden angefangene Integrationskurse wegen Schwangerschaft oder Krankheit der Kinder häufig nicht beendet oder müssen unterbrochen werden“ (ebd.: 111).

Im Vergleich mit der Kontrollgruppe fanden Frauen mit einer Wohnsitzauflage deutlich später zum Sprachkursbesuch. Erst im vierten Jahr nach der Schutzgewährung erreichen sie ein vergleichbares Niveau wie die Kontrollgruppe ohne Wohnsitzauflage (ebd.: 113). Bei den Männern zeigt sich kein signifikanter Unterschied zur Kontrollgruppe.

Allerdings erreichen Frauen, die in den ersten drei Jahren einer Wohnsitzauflage unterlagen, nach fünf Jahren (dann ohne Wohnsitzauflage) einen deutlich höheren Anteil an Abschlüssen auf B-1-Sprachniveau als die Frauen, bei denen von Anfang an keine Wohnsitzauflage bestand.

Selbst die Aufhebung der Wohnsitzauflage könnte den stärksten Negativeffekt für den Spracherwerb zugewanderter Frauen nicht ausgleichen, denn dieser liegt eindeutig in der fehlenden Kinderbetreuung (ebd.: 115 f.).

Bei der Befragung der ukrainischen Geflüchteten ließ sich auch ein negativer Effekt der Wohnsitzauflage auf die Erwerbstätigkeit von Frauen feststellen, der jedoch etwas geringer ausgeprägt war als bei den Männern (Brücker et al. 2023: 12).

Auch wenn die gesundheitliche Versorgung im Allgemeinen flächendeckend gesichert ist, so bestehen doch bei geflüchteten Frauen Besonderheiten, die eine gute gesundheitliche Versorgung in ländlichen Regionen erschweren.



Dazu NGO 2:

*„Im Hinblick auf die Gesundheitsversorgung gibt es im ländlichen Raum wenig Fachärzt*innen und Ärzt*innen mit Sprachkenntnissen. Das spielt besonders bei der Versorgung psychischer Erkrankungen und spezieller Probleme wie bei FGM [Genitalverstümmelung] eine große Rolle. Auch sind Frauen mit Kopftuch im ländlichen Raum einer stärkeren Ausgrenzung ausgesetzt als in den Großstädten.“*

Und RA*in 2:

„Besonders problematisch ist die psychische Gesundheitsversorgung, die zumeist in den großen Städten besser gewährleistet werden kann. Gerade für Personen mit humanitären Aufenthaltstiteln wird es hier einen großen Bedarf geben.“

Zusätzlich führen die Auflagen zu erheblichen Problemen, wenn Frauen vor Gewalt und Bedrohung ausweichen und ihre Unterkunft wechseln müssen. Sie sind dann aufgrund der Wohnsitzauflage dazu verpflichtet, ihren Wohnort, beispielweise in Frauenhäusern, innerhalb eines begrenzten räumlichen Bereichs festzulegen. So kann ein Schutzraum, welcher durch Frauenhäuser eigentlich erfolgen soll, nicht gewährleistet werden. Frauen können deutlich leichter von den Täter*innen gefunden werden und eine von der Frau gewollte Isolation vom sozialen Umfeld der Täter*innen kann nicht gelingen. Zudem stehen ortsnahe Plätze in Frauenhäusern nur sehr selten zur Verfügung. Der gewaltbetroffenen Frau wird es so erheblich erschwert, sich im Rahmen ihrer eigenen Entscheidungsmacht ein eigenes Leben aufzubauen.

Allerdings gibt es keine Statistiken zum Anteil der Anträge auf Aufhebung der Wohnsitzauflage wegen häuslicher Gewalt. Diese ist gem. § 12a Abs. 5 Nr. 2 c AufenthG möglich, wenn für die betroffene Person durch die Verpflichtung oder Zuweisung eine Einschränkung entsteht, die den sonstigen Aufhebungsgründen vergleichbar ist. Bei der Befragung der Ausländerbehörden ergab sich ein Anteil von 4 % (ebd.: 167). Es handelt sich zwar um Einzelfälle, die jedoch jeweils mit einem sehr hohen Verwaltungsaufwand verbunden sind (ebd.: 168). In einer Untersuchung des Paritätischen Gesamtverbandes heißt es: *„Die Wohnsitzregelung berücksichtigt nicht die besondere Lebenssituation gewaltbetroffener geflüchteter Frauen. Denn das Lösen aus einer Gewaltsituation bedeute für Betroffene eine große Hürde. Oft dauert es Monate bis Jahre, bis der erforderliche Mut gefasst ist. Sobald eine Entscheidung getroffen ist, brauchen Betroffene schnell Schutz und einen sicheren Ort. Das formale Verfahren und auch die Verfahrensdauer beeinträchtigt die Sicherheit der betroffenen Personen“* (Thiel 2019: 169).

Dazu wird angemerkt:

NGO 1:

„Wenn sie ihren Aufenthaltsort ändern müssen, um sich von einem gewalttätigen Partner zu entfernen, dann entstehen erneut die Probleme mit Anträgen und dem Beibringen von Beweisen.“



RA*in 2:

„Insbesondere wenn es um die Unterbringung in Frauenhäuser oder sonstigen Unterbringungsmöglichkeiten geht. Ein solcher Frauenhausplatz liegt häufig nicht im Bereich der Wohnsitzauflage. Es ist schwierig, erstmal Abstand zu der gewaltausübenden Person zu gewährleisten. Dies sollte so schnell wie möglich der Fall sein und nicht erst auf Antrag auf Umverteilung gemacht werden dürfen.“

NGO 2:

„Von Gewalt betroffenen Frauen ist oft nicht klar, dass die Gewalt ein Grund für die Aussetzung der Auflage sein kann. Auch Beratungsstellen, wenn sie nicht genau auf dieses Thema spezialisiert sind, und zum Teil sogar Frauenhäuser, sind völlig unsicher, ob sie Frauen aufnehmen können. Das stärkt wieder die Machtposition der Männer, die den Frauen einreden, sie könnten gar nicht wegziehen.“

Gericht 1:

„Eine Wohnsitzauflage kann für von Gewalt betroffene Frauen zu immensen Problemen führen, da sie sich dann nicht effektiv dem Täter bzw. Täterkreis entziehen können und auch nicht Schutz bei außerhalb des Bezirks der Wohnsitzauflage lebenden Familienangehörigen oder Freunden in Anspruch nehmen können. Zur Verhinderung von zusätzlichen Benachteiligungen von gewaltbetroffenen Personen – im Regelfall Frauen – sollte in diesen Fällen vom Erlass einer Wohnsitzauflage unbedingt abgesehen werden (können).“

Gericht 2 plädiert ebenfalls für eine ausdrückliche Aufnahme des Gewaltschutzes in die Regelung zur Aufhebung der Wohnsitzauflage.

ABH 2 sieht die Ursachen hier an anderer Stelle:

„Beim Gewaltschutz erscheint es mir mehr ein Problem, dass wir in Deutschland nicht flächendeckend denselben Standard beim Gewaltschutz haben. Wenn jede Kommune ausreichend Schutzmöglichkeiten bei häuslicher Gewalt vorhalten würde, dann würden die Wohnsitzauflagen auch keine Rolle spielen.“

Eine besondere Problematik ergibt sich aus der ungeklärten Finanzierung der Frauenhäuser bei einer noch bestehenden Wohnsitzauflage, die ganz überwiegend zur Abweisung der Betroffenen führt (Thiel 2019: 177). Die Befragung der Frauenhäuser ergab, dass in knapp 70 % der Häuser fünf und mehr Fälle pro Jahr zu bearbeiten waren. Die Mehrzahl der Frauen stellt jedoch keinen Antrag auf Aufhebung der Wohnsitzauflage, weil sie von dem bürokratischen Aufwand abgeschreckt werden (ebd.: 172). Ein hoher Anteil der Anträge wird abgelehnt, meist weil die Nachweise nicht als ausreichend angesehen werden (ebd.: 174). Über 50 % der Frauen kehren nach einer Ablehnung zum Täter zurück (ebd.: 177). Das Gemeinsame Rundschreiben des BMI und des BMFSFJ (2020) und spezifische Ländererlasse, Leitfäden zum konkreten Umgang mit den Wohnsitzauflagen in Gewaltschutzfällen, haben vor allem zusammen mit weiteren Sensibilisierungsmaßnahmen positive Effekte gezeigt (Thiel 2019). Die positiven Effekte zeigen sich auch in der praktischen Handhabung vieler Ausländerbehörden.



Dazu ABH 1:

„Grundsätzlich sehe ich keine Benachteiligung der Frauen, da die Streichung/Änderung der Wohnsitzauflage z. B. zum Schutz von der Gewalt möglich ist und umgesetzt wird. Unsere Praxis ist jedenfalls so (§ 12a Abs. 5 AufenthG).“

Dennoch bleibt die Handhabung uneinheitlich:

„Im Dezember 2019 kam Frau D. ins Frauenhaus Berlin nach einem Gewaltvorfall mit ihrem Ex-Mann in Potsdam. Sie musste einen Antrag auf Streichung der Wohnsitzauflage bei der Ausländerbehörde Potsdam erreichen. Drei Monate lang versuchten Frau D. und die Sozialarbeiterinnen des Frauenhauses erfolglos, die Ausländerbehörde in Potsdam auf unterschiedlichen Wegen zu erreichen. (...)

[das Jobcenter Potsdam lehnte jede Zahlung ab]

Entgegen der Einschätzung des Frauenhauses Berlin wurde Frau D. schriftlich mitgeteilt, man könne ihren Weggang aus Brandenburg nicht nachvollziehen. Inzwischen lebt Frau D. gegen ihren Wunsch wieder bei ihrem Ex-Mann.“

Dem Gewaltschutz kann durch Änderung der sozialrechtlichen Vorschriften besser entsprochen werden, allerdings geben die Wohnsitzauflagen zunächst die Zuständigkeiten vor, die den Zugang zum sozialen Leistungssystem bestimmen. Durch eine Ausnahmeklausel, die bei Aufnahme in einem Frauenhaus oder Unterschutzstellung durch eine spezialisierte Beratungsstelle die Wohnsitzauflage automatisch und ohne ein Verwaltungsverfahren außer Kraft setzen würde, könnte dieses Problem weitgehend behoben werden. Auch könnte die Härtefallregelung des § 12a Abs. 5 Nr. 2 AufenthG Fälle häuslicher Gewalt als Regelbeispiel aufnehmen. So könnten auch solche Fälle häuslicher Gewalt erfasst werden, bei denen sich Frauen ohne eine Aufnahme in einem Frauenhaus vor den Täter*innen in Sicherheit bringen wollen und auf andere Schutzmöglichkeiten, beispielsweise in ihrem sozialen Umfeld, zurückgreifen. Der Nachweis der Gewalterfahrung sollte auf Fälle beschränkt werden, in denen Tatsachen den Verdacht eines Missbrauchs begründen.

a. Gleichstellungsrelevante Auswirkungen der Wohnsitzauflagen im AufenthG

Die Wohnsitzauflagen führen zu geschlechtsspezifischen Wirkungen bei der Integration in Deutschland, insbesondere im Wirkungsbereich Wissen durch die zusätzlichen Hürden beim Zugang zu den Sprachkursen und im Wirkungsbereich Gewalt durch die Erschwernisse bei der Gewährung von Schutz an einem anderen Ort. In diesem Bereich zeigen sich gewichtige Beeinträchtigungen der autonomen Entscheidung von Frauen hinsichtlich der Bestimmung eines für sie sicheren Ortes. Diese Wirkung kann im weitesten Sinne dem Wirkungsbereich Entscheidungsmacht zugeordnet werden, lässt sich aber den Kategorien der Arbeitshilfe nur sperrig zuordnen. Beeinträchtigt werden die tatsächliche Gleichstellung (9), mittelbar auch die eigenständige wirtschaftliche Sicherung im Lebensverlauf (1) und die gleichberechtigten Karrierechancen (5) sowie durch die verzögerte Integration auch die politische Partizipation (6).



b. Gesetzesänderungen in der rechtspolitischen Diskussion

Vor allem im Zusammenhang mit der Diskussion der Auswirkungen der Istanbul-Konvention werden auch die Wohnsitzauflagen als Hürden des Gewaltschutzes diskutiert und wird vorgeschlagen, für diese Fälle eine automatische Aufhebung vorzusehen für Fälle der Verlagerung des Aufenthalts- oder Wohnortes.

2.4.4. Aufenthaltsbeendigung

a. Aktuelle Gesetzeslage

Hinsichtlich der gesetzlichen Regelung zur Aufenthaltsbeendigung werden die Regelungen zur Ausweisung nicht weiter untersucht, da der Frauenanteil hier im Jahr 2021 lediglich ca. 10 % betrug (Bundesregierung vom 02.09.2021, BT-Drs. 19/32269).

Besondere Bedeutung hat die zwangsweise Rückkehr bei Personen, die ausreisepflichtig geworden sind. Das AufenthG sieht hier die Aussetzung der Abschiebung vor, wenn Abschiebehindernisse bestehen oder wenn die Abschiebung aus humanitären Gründen nicht vollzogen werden soll. Besondere Berücksichtigung findet im Gesetz die von einem Gericht oder der Staatsanwaltschaft erwünschte Anwesenheit einer Person zur Sachverhaltsaufklärung (§ 60a Abs. 2 Satz 2 AufenthG). Diese Regelung schützt auch Frauen, die Strafanzeigen wegen sexueller Übergriffe oder Belästigungen sowie häuslicher Gewalt stellen. Allerdings liegt die Entscheidung hier ausschließlich bei der Staatsanwaltschaft und den Gerichten, die Frau selbst hat keine Ansprüche auf die Aussetzung der Abschiebung. Auch während eines Verfahrens wegen einer missbräuchlichen Vaterschaftsanerkennung darf nicht abgeschoben werden (§ 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG). Dadurch werden eventuell bereits bestehende familiäre Lebensverhältnisse geschützt (siehe zum Schutz eines gelebten Eltern-Kind-Verhältnisses: BVerwG, Urteil vom 24.06.2021 – 1 C 30/20).

Auch beim Vollzug der Abschiebung sind nach dem AufenthG bestimmte Schutzmechanismen zu beachten, unter anderem wird Betroffenen von Menschenhandel oder von Arbeitsausbeutung (§§ 232–233a StGB) eine Ausreisefrist von mindestens drei Monaten gewährt, um sich nach einer Tat zu stabilisieren und die eigene Aussagebereitschaft zu überdenken (§ 59 Abs. 7 AufenthG).

Neben den nationalen Schutzmechanismen bei der Verfügung der Aufenthaltsbeendigung und dem Vollzug der Abschiebung haben Behörden und Gerichte nach Art. 5 der Rückführungsrichtlinie 2008/115 auch verschiedene Grundrechte, u. a. die in Art. 24 der Charta verankerten Grundrechte des Kindes¹¹ (EuGH vom 15.02.2023 – C-484/22) sowie die familiären Bindungen (EuGH vom 11.03.2021 – C-112/20) zu beachten.

11 „(2) Bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher Stellen oder privater Einrichtungen muss das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein. (3) Jedes Kind hat Anspruch auf regelmäßige persönliche Beziehungen und direkte Kontakte zu beiden Elternteilen, es sei denn, dies steht seinem Wohl entgegen.“



b. Gleichstellungsrelevante Auswirkungen von Schutzregelungen im Bereich der Abschiebung im AufenthG

Geschlechtsspezifische Besonderheiten werden im AufenthG bei der Aussetzung der Abschiebung und dem Vollzug der Abschiebung berücksichtigt. Besondere Bedeutung haben dabei alle Mechanismen, die laufenden Gerichtsverfahren Rechnung tragen. Um im Wirkungsbereich Gewalt die Stellung der Betroffenen als Zeug*innen zu stärken, wäre es geboten, eigene Rechtsansprüche auf den Verbleib zu verankern. Auch sollte das Recht zum Verbleib zum Zweck der Durchführung eines Gerichtsverfahrens auf andere Verfahren erweitert werden, u. a. Scheidungsverfahren, Unterhaltsverfahren und Sorgerechtsverfahren sowie Verfahren der Opferentschädigung nach dem SGB XIV, wobei eine Missbrauchsklausel sinnvoll wäre. Auswirkungen sind im Bereich Geld und Entscheidungsmacht zu erwarten, insgesamt könnte damit die tatsächliche Gleichstellung von Frauen in der Gesellschaft (9) gestärkt werden.

Der Schutz des Kindeswohls nach der GRC, der EMRK und der Rückführungsrichtlinie wirkt geschlechtsspezifisch, weil Frauen in größerem Umfang die Verantwortung für Kinder tragen und auch stärker auf den Schutz ihrer familiären Bindungen angewiesen sind. Diese vom EU-Recht vorgegebenen Schutzmechanismen (BVerwG vom 11.12.2023 – 1 B 13/23) sollten im nationalen Recht verankert werden. Diese geschlechtsspezifischen Aspekte des Menschenrechtsschutzes lassen sich den Wirkungsbereichen der Arbeitshilfe nicht zuordnen, ihre Umsetzung entspricht jedoch dem gleichstellungspolitischen Ziel der tatsächlichen Gleichstellung (9).

c. Gesetzesänderungen in der rechtspolitischen Diskussion

In der rechtspolitischen Diskussion geht es vor allem um Erweiterung der Ausreisefristen auf sonstige Fälle der geschlechtsspezifischen und häuslichen Gewalt.

Die Vorgaben der Istanbul-Konvention in Art. 59 Abs. 2 und Abs. 3 erfordern für diese Fälle einen vergleichbaren aufenthaltsrechtlichen Gewaltschutz (Middelhaue 2023).

Auch in familiengerichtlichen Verfahren wie Scheidungs-, Sorgerechts- oder Vaterschaftsanfechtungsverfahren besteht für die betroffenen Frauen ein erhebliches Interesse an der weiteren Anwesenheit, um die erforderlichen familienrechtlichen Feststellungen zu erreichen, die für ihre aufenthaltsrechtliche Position in Deutschland, aber auch im internationalen Rechtsverkehr bedeutsam sein können.

Auch die Rechtspositionen von gewaltbetroffenen Personen nach dem neuen Entschädigungsrecht (SGB XIV, in Kraft getreten zum 01.01.2024, BGBl. I 2019, S. 2652) sollten beim Abschiebeschutz berücksichtigt werden. Die Ausschlussklauseln für nichtdeutsche Staatsangehörige sind entfallen und die Entschädigungsansprüche bei Sexualdelikten werden konkretisiert. Daraus ergeben sich Entschädigungsansprüche für Frauen, die von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffen sind, die ein darauf abgestimmtes Recht zum Verbleib im Bundesgebiet zur Durchführung des Verfahrens erfordern.



2.4.5. Mitteilungspflichten

2.4.5.1. Mitteilungspflichten zu Personen ohne Aufenthaltsstatus oder bei Verstoß gegen Aufenthaltsbeschränkungen

a. Aktuelle Gesetzeslage

Die Mitteilungspflichten des AufenthG sind unter anderem darauf gerichtet, den Aufenthalt von Personen ohne Aufenthaltsstatus zu ermitteln (§ 87 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG), Straftaten nach dem AufenthG (u. a. Verstöße gegen die Residenzpflicht, § 87 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG) zu verfolgen und Anträge auf Sozialleistungen aufzudecken (§ 87 Abs. 2 Satz 3 AufenthG), weil dies aufenthaltsbeendende Maßnahmen begründen kann. So kann etwa bei Schwangeren bis zum Beginn des Mutterschutzes die Offenbarung gegenüber der Ausländerbehörde zu einer Abschiebung führen (Kompatscher/Mayr, ZAR 2022: 401, 403 f). In der Zeit des Mutterschutzes besteht ein Abschiebehindernis und es werden die Gesundheitsleistungen im Zusammenhang mit Schwangerschaft und Geburt umfassend erbracht.

b. Geschlechtsspezifische Lebenslagen im Zusammenhang mit den Mitteilungspflichten zum Aufenthalt

In einem Arbeitspapier der Bundesarbeitsgemeinschaft Gesundheit/Illegalität (11/2023) wird „Die gesundheitliche Situation von Frauen ohne Papiere im Rahmen von Schwangerschaft und Geburt“ untersucht. Der Zugang zu den Leistungen bei Schwangerschaft und Geburt nach §§ 4, 6 AsylbLG, auf die auch Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität einen Anspruch haben, kann nur durch einen Antrag beim Sozialamt realisiert werden, welches verpflichtet ist, diese Beantragung an die zuständige Ausländerbehörde zu melden (§ 87 Abs. 2 AufenthG). Diese Meldung wird erst dann in Kauf genommen, wenn ein Abschiebehindernis besteht (spätestens mit Beginn des Mutterschutzes), wodurch eine medizinische Versorgung erst kurz vor der Geburt einsetzen kann (BAG Gesundheit/Illegalität 2023: 7).

Manche Frauen offenbaren ihre Schwangerschaft auch gar nicht, weil jede Meldung dazu führt, dass sie nach Ablauf der Mutterschutzzeiten abgeschoben werden können. In einigen Bundesländern und Kommunen wird eine Lösung des Problems durch einen anonymen Krankenschein versucht. Ein anderes wichtiges Instrument kann auch die Verlagerung auf die ÖGD bilden, denen eine besondere Verantwortung für die Gesundheit aller Personen auf dem Territorium der Bundesrepublik zugewiesen ist. Die Mitarbeiter*innen des Gesundheitsamts unterliegen der Schweigepflicht und sind damit gegenüber den Ausländerbehörden nicht meldepflichtig.

Auch Angebote zur kostenlosen und anonymen Schwangerschaftsvorsorge finden sich bereits vereinzelt (BAG Gesundheit/Illegalität 2023: 9). Es fehlt aber an flächendeckenden Angeboten.

NGO 2:

*„Für die Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Papiere gibt es halt nur in Großstädten Unterstützungsstrukturen, sonst braucht es sehr viel Goodwill irgendwelcher Ärzt*innen, die aus freien Stücken, quasi ehrenamtlich Behandlungen vornehmen.“*



Der Zugang zur Gesundheitsversorgung wird möglich, sobald die schwangere Person eine Duldung wegen eines Abschiebehindernisses erhält (spätestens mit Beginn des Mutterschutzes). Allerdings wird sie dann dem Mechanismus der Umverteilung nach § 15a AufenthG (unerlaubte Einreise) ausgesetzt und muss sich in eine andere Kommune und meist in eine Gemeinschaftsunterkunft begeben, die oftmals unzureichend für schwangere Personen und Mütter mit Säuglingen ausgestattet sind (ebd.: 16).

Frauen in der Illegalität fehlt es auch am Zugang zu Verhütungsmitteln, es kommt deshalb häufiger zu ungewollten Schwangerschaften.

Auch für einen Schwangerschaftsabbruch muss der Antrag bei einer Krankenversicherung gestellt werden, die die Kosten mit dem Land abrechnet. Beide Stellen haben zwar keine Pflicht, den Aufenthaltsstatus festzustellen, unterliegen aber der allgemeinen Mitteilungspflicht nach § 87 AufenthG, sodass ein erhebliches Risiko der Übermittlung besteht (ebd.: 10). Kommt die Frau als Notfall ins Krankenhaus, besteht (eingeschränkt) die Möglichkeit für das Krankenhaus, die Kostenerstattung beim Sozialamt anzufordern (§ 6a AsylbLG); in diesem Fall besteht für das Sozialamt keine Mitteilungspflicht, weil es sich um die verlängerte Datenerhebung durch medizinisches Personal handelt, welches der Schweigepflicht (§ 88 Abs. 2 AufenthG; § 203 StGB) unterliegt.

Die Angst von Frauen ohne Papiere vor Offenbarung ist offensichtlich groß, NGO 2 beschreibt dazu:

„Zur Meldepflicht ist mir aufgefallen, dass die Frauen große Angst haben, ihre Kinder in der Schule anzumelden. In Köln gibt es eine besondere Situation, weil die Kinder nicht an der jeweiligen Schule angemeldet werden dürfen, sondern alles zentral beim kommunalen Integrationsamt angemeldet werden muss. Das ist eine öffentliche Behörde und die Sorge ist groß, dass hier die Daten doch an die ABH weitergegeben werden.“

Auch Frauen, die legal in Deutschland leben, aber mit einer Wohnsitzauflage oder Residenzpflicht, fürchten die Strafbarkeit bei Verstößen gegen Meldeauflagen nach § 95 Abs. 1 Nr. 6a AufenthG. Auch wenn die Flucht vor Gewalt im Strafverfahren als Rechtfertigungsgrund zu berücksichtigen ist, werden Frauen abgeschreckt und davon abgehalten, sich in Fällen von Gewalt oder Bedrohung an einen für sie sicheren Ort zu begeben. Um strafrechtliche Verurteilung in diesen Fällen auszuschließen, müsste bereits tatbestandlich das Verlassen eines zugewiesenen Bezirks aus Gründen des Gewaltschutzes ausgenommen werden.

c. Gleichstellungsrelevante Auswirkungen der Meldepflichten zum Aufenthalt im AufenthG

Durch die Mitteilungspflichten kann Betroffenen von häuslicher oder geschlechtsspezifischer Gewalt der Zugang zum Gewaltschutz verwehrt werden. Darin liegt ein Verstoß gegen Art. 4 IK, der den Wirkungsbereich Gewalt betrifft. In bestimmten Fällen kommt es auch zu einem Ausschluss von der gesundheitlichen Versorgung, wodurch der Wirkungsbereich Gesundheit betroffen ist. Betroffen ist damit auch das allgemeine Ziel der tatsächlichen Gleichstellung (9).



2.4.5.2. Mitteilungspflichten zum Sozialleistungsbezug

a. Aktuelle Gesetzeslage

Durch die Meldepflichten der Jobcenter und Sozialämter nach § 87 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2a und Satz 3 AufenthG werden Jobcenter und Sozialämter verpflichtet, bereits die Beantragung von Leistungen „unverzüglich“ an die Ausländerbehörden zu melden.

b. Gleichstellungsrelevante Lebenslagen im Zusammenhang mit den Mitteilungspflichten der Sozialleistungsträger

Die Meldepflichten können insbesondere Studierende, aber auch Erwerbstätige betreffen, wenn sie wegen Schwangerschaft, Mutterschaft oder Kinderbetreuung nicht mehr das für ihre Aufenthaltserlaubnis erforderliche Erwerbseinkommen erzielen können. Die Wirkung tritt vor allem im Vorfeld ein, weil sozialrechtlich bestehende Leistungsansprüche nicht geltend gemacht werden, weil dies zu einer unverzüglichen Überprüfung des Aufenthaltsrechts führt.

Dazu NGO 1:

„Und insgesamt entsteht eine große Unsicherheit und Angst, wenn es darum geht, überhaupt irgendwelche Leistungen in Anspruch zu nehmen, sogar bei den Familienleistungen. Ich denke, die Problematik ist hier oft, dass wir wenige Belege haben und es einfach darum geht, dass Frauen die Anträge nicht stellen aus Angst im Vorfeld. Da gibt es natürlich immer wieder auch das Problem von fehlender Information, sowohl bei den Ämtern als auch bei den Beratungsstellen.“

Auch die Jobcenter und Sozialämter nehmen Anträge mit Verweis auf die Meldepflicht nicht mehr entgegen.

Eine besondere Problematik entsteht, wenn Frauen ohne einen Aufenthaltsstatus auf Gewaltschutzmaßnahmen angewiesen sind. Jede Aufnahme in einem Frauenhaus oder einer Schutzwohnung würde zu einem Antrag auf Kostenübernahme bei einem Sozialleistungsträger (nach Bundesland unterschiedlich überörtlicher Träger der Sozialhilfe, Jobcenter etc.) führen und damit zu einer Datenweitergabe an die Ausländerbehörde. Aus diesem Grund werden Frauen ohne Aufenthaltspapiere von kaum einem Frauenhaus in Deutschland aufgenommen. Das führt zu einem Verstoß gegen Art. 4 IK, der einen diskriminierungsfreien Zugang zum Gewaltschutz unabhängig u. a. auch vom Aufenthaltsstatus garantiert. Der Bericht von GREVIO zur Umsetzung der IK in Deutschland kritisiert die spezifischen Zugangshürden zum Gewaltschutz u. a. für Migrantinnen ohne Papiere, Roma-Frauen und LBTI-Frauen und empfiehlt dringend eine Verbesserung der Maßnahmen und der empirischen Untersuchungen in diesen Bereichen (GREVIO 2023: Ziff. 16–17).



c. Gleichstellungsrelevante Auswirkungen der Meldepflichten der Sozialleistungsträger im AufenthG

Diese Meldepflichten haben geschlechtsspezifische Auswirkungen; sie treffen zunächst Menschen in Notlagen und damit besonders Betroffene von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt, schwangere Personen und solche, die wegen der Niederkunft, der Betreuung von Säuglingen oder von Kindern mangels verfügbarer Betreuungseinrichtungen oder von pflegebedürftigen Familienangehörigen mit vorübergehenden Einkommensausfällen konfrontiert sind. Betroffen sind die Wirkbereiche Gewalt und Geld, aber auch Arbeit und Zeit. In Hinblick auf die extremen Belastungssituationen ist auch der Wirkbereich Gesundheit betroffen. Soweit die Meldepflichten unvereinbar mit der diskriminierungsfreien Gewährung des Gewaltschutzes nach Art. 4 IK sind, lassen sie sich nicht mit dem gleichstellungspolitischen Ziel der tatsächlichen Gleichstellung (9) vereinbaren. Allerdings bleibt die Zuordnung recht ungenau, weil die Zurückdrängung geschlechtsspezifischer Gewalt kein eigenständiges gleichstellungspolitisches Ziel bildet. Soweit die Meldepflichten vor allem Personen mit Aufenthaltstiteln zur Ausbildung oder qualifizierten Erwerbstätigkeit betreffen (§ 87 Abs. 2 Satz 3 AufenthG), lassen sie sich mit den gleichstellungspolitischen Zielen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (4) und den gleichberechtigten Karrierechancen (5) nicht vereinbaren.

d. Gesetzesänderungen

Die Erweiterung der Mitteilungspflichten und des Datenaustauschs zwischen den Leistungsträgern nach SGB II und SGB XII durch das „Gesetz zur Anpassung von Datenübermittlungsvorschriften im Ausländer- und Sozialrecht“ (Kabinettsbeschluss vom 01.11.2023) ist darauf ausgerichtet, die systematische Erfassung jedes Leistungsbezugs zu garantieren, und sendet damit ein Signal an alle Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, nachdem bereits durch die Antragstellung beim Jobcenter oder beim Sozialamt automatisch ein aufenthaltsbeendendes Verfahren eingeleitet wird. Da Frauen sehr viel häufiger in einer ausweglosen Notlage sind, weil sie durch Schwangerschaft, Kinderbetreuung und fehlende Tagesbetreuung sowie die Pflege von Angehörigen kein Erwerbseinkommen erzielen können, werden sie sich durch diese Mitteilungsverpflichtungen und den Datenaustausch leichter zu einem Leben unterhalb des Existenzminimums und im schlimmsten Fall sogar zu einer Verwahrlosung der Kinder gezwungen sehen.

2.4.6. Zusammenfassung

Der Schwerpunkt der untersuchten Rechtssetzungen im AufenthG liegt beim 2. Kapitel zu Einreise und Aufenthalt. Es konnte dabei festgestellt werden, dass es nicht allein auf die erstmalige Erteilung des Aufenthaltstitels oder des Visums ankommt, sondern dass die Sorge um den Verlust des Aufenthaltsrechts das Leben von drittstaatsangehörigen Frauen für viele Jahre, oft Jahrzehnte bestimmt. Für Mütter, Alleinerziehende oder Frauen mit pflegebedürftigen Angehörigen gibt es oft keinen Zugang zu einer Verfestigung und damit sowohl zu einem gesicherten Aufenthalt als auch zur sozialen Teilhabe. Sowohl geflüchtete Frauen, Ehepartner*innen, Studierende, Auszubildende und Fachkräfte übernehmen eine Vielzahl von gesellschaftlich



relevanten Aufgaben, sie tragen die Hauptlast der Kindererziehung und Familienarbeit und steuern damit zugleich den Prozess der erfolgreichen Migration für die gesamte Familie. Aufenthaltsrechtlich findet sich hierfür keine entsprechende Anerkennung. Ein zweites wesentliches Ergebnis der Wirkungsanalyse zeigt die erhebliche Einschränkung der Autonomie von Frauen, die Abhängigkeiten von Ehepartner*innen sind zwar zu einem Teil bereits in der Herkunftsbiografie angelegt, zum Teil werden sie jedoch durch die aufenthaltsrechtlichen und weitere Umfeldbedingungen erst geschaffen oder verstärkt. Die Machtlosigkeit von Frauen nach einer Zuwanderung erhöht einerseits das Risiko von Gewalt und erschwert andererseits einen wirksamen Schutz und den Zugang zu Unterstützungssystemen. Bedingungen wie Auflagen und staatliche Überwachungen schränken das Selbstbestimmungsrecht von drittstaatsangehörigen Frauen weiter ein.

2.5. Handlungsempfehlungen an den Gesetzgeber

1. Das Recht zum Aufenthalt sollte nicht aufgrund einer Schwangerschaft, Geburt oder der Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen verloren gehen. Auch sollten alle Formen einer anerkannten Berufsausbildung gleichermaßen gefördert werden, indem für diese Zeit auf eine Sicherung des Lebensunterhalts verzichtet wird.

Da die Sicherung des Lebensunterhalts als allgemeine Erteilungsvoraussetzung in § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG geregelt ist, sollten Ausnahmen von dieser Anforderung ebenfalls in § 5 AufenthG geregelt werden, um sie auf alle befristeten Aufenthaltstitel gleichermaßen anwenden zu können. Diese Ausnahmen sollten ausdrücklich in § 5 Abs. 2 AufenthG oder einem eigenen Abs. 3 aufgenommen werden. Nicht zielführend ist die Bildung von Regelbeispielen für Ausnahmen, da das Regel-Ausnahme-Verhältnis auf die Atypik einer Lebenssituation abstellt und nach dem Wortlaut nicht zu einer umfassenden Einzelfallbewertung führt, wie sie in Art. 17 der Familiennachzugsrichtlinie 2003/86/EG verlangt wird.

Es bietet sich an, die Formulierungen des § 25b Abs. 1 Satz 3 AufenthG aufzugreifen und damit von der Lebensunterhaltssicherung abzusehen, solange Alleinerziehende ein Kind unter drei Jahren oder einen pflegebedürftigen Angehörigen betreuen oder sich in einer schulischen oder beruflichen Ausbildung befinden. Im Übrigen sollte ein vorübergehender ergänzender Leistungsbezug hingenommen werden, solange minderjährige Kinder im Haushalt betreut werden.

2. Beim Visumsverfahren sollten die besonderen Lebenssituationen von Frauen angemessen berücksichtigt werden. Wenn Frauen und Kinder im Herkunfts- oder Transitland Gefahren für Leib und Leben ausgesetzt sind, sollte ihr Verfahren priorisiert werden und auf einzelne Nachzugsanforderungen, die in Deutschland nachgeholt werden können, verzichtet werden. Das Visum zum Zweck der Eheschließung sollte ausdrücklich als Anspruch im Gesetz verankert werden, wenn eine Eheschließung, u. a. gleichgeschlechtlicher Paare, im Herkunftsland nicht möglich ist. Auf ein Visumsverfahren sollte immer verzichtet werden, wenn die Familieneinheit schon in Deutschland gelebt wird, Kinder beteiligt sind oder die Verfahrensdauer zeitlich nicht konkret abzusehen ist.



3. Das Wohngeld unterstützt Familien, besonders Alleinerziehende, bei der Finanzierung von Wohnraum. Es sollte deshalb in den Katalog der Leistungen nach § 2 Abs. 3 AufenthG, die nicht als Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts gelten. Diese Leistungen sind für Drittstaatsangehörige, die durch Diskriminierungen am Wohnungsmarkt oftmals besonders hohe Mieten zu zahlen haben, unverzichtbar. Wohngeld kompensiert den Mangel an öffentlichem oder öffentlich finanziertem Wohnraum und dient damit dem Ausgleich besonderer Belastungen und nicht der Absicherung des Existenzminimums.
4. Die Anforderungen an die Erteilung der Niederlassungserlaubnis sollten gesenkt werden, indem auch hier Ausnahmen von der Sicherung des Lebensunterhalts normiert werden. Zusätzlich zu der bereits vorhandenen Ausnahme für Personen, die aufgrund einer Krankheit oder Behinderung erwerbsunfähig sind, sollten auch Personen einbezogen werden, die wegen der Betreuung von Kindern, von pflegebedürftigen Angehörigen oder wegen der Erreichung des Rentenalters nicht erwerbstätig sein können und deren Rente wegen der vorangegangenen Wahrnehmung von Familienpflichten nicht ausreicht, um den Lebensunterhalt zu sichern.
5. Der Anspruch auf Familiennachzug sollte sowohl auf Großeltern zur Familienunterstützung als auch für unverheiratete volljährige Kinder, die noch im Familienverband leben und auf diesen angewiesen sind, erweitert werden. Bei der Anforderung an die Sicherung des Lebensunterhalts sollten die realen Lebensbedingungen berücksichtigt werden.
6. § 31 Abs. 1 AufenthG sollte zu einer früheren Verselbstständigung des Aufenthaltsrechts für Ehepartner*innen führen, weil das Konzept des eheabhängigen Aufenthaltsrechts die autonome Selbstbestimmung von Frauen erheblich beeinträchtigt und per se gewaltfördernd wirkt (Middelhauve 2023: 30). Hierbei sollte eine Anpassung an europarechtliche Regelungen angestrebt werden (djb 2023: 3).
 - a) Die Härtefallregelung des § 31 Abs. 2 AufenthG sollte um eine Definition des Gewaltbegriffs in direkte Übernahme der Definition der IK ergänzt werden (djb 2023: 3; Middelhauve 2023: 29).
 - b) Nachgezogene Ehepartner*innen sollten sich unabhängig davon, ob ihnen bereits die Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde und über welche Aufenthaltserlaubnis der*die Stamberechtigte verfügt, auf die Härtefall-Regelung berufen können.
 - c) Die Anforderungen an den Nachweis der Unzumutbarkeit eines Festhaltens an der ehelichen Gemeinschaft sollten deutlich abgesenkt werden. Als ausreichend sollte die Darlegung der Gewalt angesehen werden. Bei Zweifeln an der Gewalttat kann die Hinzuziehung einer Beratungs- oder Interventionsstelle häusliche Gewalt oder ein Frauenhaus erfolgen (entsprechend der Empfehlung von GREVIO 2020: Ziff. 281 zur Umsetzung von Art. 59 IK in Spanien).
 - d) Die Aufenthaltserlaubnis sollte für zwei Jahre erteilt werden, wobei in dieser Zeit von einer Sicherung des Lebensunterhalts abzusehen ist. Auch bei einer Verlängerung sollten die Besonderheiten in der Familiensituation und Folgeschäden von Gewalt berücksichtigt werden (djb 2023: 3).



7. Die humanitären Aufenthaltserlaubnisse sollten um eine Regelung ergänzt werden, die Betroffenen häuslicher oder geschlechtsspezifischer Gewalt eine humanitäre Aufenthaltserlaubnis gewährt oder eine bestehende humanitäre Aufenthaltserlaubnis verlängert. In Umsetzung des Art. 59 IK sollte dabei entsprechend der Empfehlung des DIMR sowohl eine Variante geschaffen werden, die an der Mitwirkung im Ermittlungs- oder Strafverfahren gegen die Täter*innen anknüpft und eine Verlängerungsmöglichkeit nach dem Ende des Verfahrens vorsieht, als auch eine, die auf der Grundlage der Gewaltbetroffenheit erteilt wird, wenn dies „aufgrund humanitärer oder persönlicher Gründe oder öffentlicher Interessen erforderlich ist“ (Middelhaue 2023: 18).

Ergänzend sollte die Stabilisierungs- und Bedenkzeit des § 59 Abs. 7 AufenthG, die bislang als verlängerte Ausreisefrist für Betroffene des Menschenhandels vorgesehen ist, auf alle Fälle der Betroffenheit von häuslicher oder geschlechtsspezifischer Gewalt erweitert werden.

Die Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 2 AufenthG sollte auf familiengerichtliche Verfahren und auf Verfahren auf Opferentschädigung nach SGB XIV erweitert werden.

8. Wohnsitzauflagen sollten im Falle einer Schutzmaßnahme vor häuslicher Gewalt ohne Antragsverfahren ausgesetzt werden. Die Aufnahme in einem Frauenhaus oder die Bestätigung einer Beratungs- oder Interventionsstelle häusliche Gewalt sollte ausreichen, um die Wirkung der Wohnsitzauflage entfallen zu lassen. Zusätzlich würde die vollständige Abschaffung der Wohnsitzauflagen für Personen mit einem Schutzstatus in Deutschland die Integration und Selbstbestimmung von Frauen fördern, weil sie in einem geeigneten sozialen Umfeld leichter eine Ausbildung oder Beschäftigung aufnehmen könnten und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern können.
9. Die Mitteilungspflichten öffentlicher Stellen gegenüber der Ausländerbehörde sollten nicht länger für Leistungen gelten, die im Zusammenhang mit Maßnahmen des Gewaltschutzes, dem Erhalt der Gesundheit, Maßnahmen für Menschen mit Behinderung sowie im Zusammenhang mit Schwangerschaft, Geburt, Betreuung und Erziehung von Kindern oder von häuslicher Pflege erfolgen.



2.6. Schlussbemerkung

Im Bereich des Ausländeraufenthaltsrechts ist der Blick jahrzehntelang auf die Zuwanderung von männlichen Arbeitskräften gerichtet gewesen. Frauen sind als eigenständige Trägerinnen von Humankapital und von Grund- und Menschenrechten dabei aus dem Blick geraten. Ihre Lebenslagen, aber auch ihre Ressourcen wahrzunehmen und auch in der Ausgestaltung des Ausländeraufenthaltsrechts angemessen zu berücksichtigen, wird eine eigenständige Herausforderung der Gleichstellungspolitik in Deutschland werden.

Die Empfehlungen für das AufenthG können nicht allein die gesellschaftliche Gleichstellung von zugewanderten oder geflüchteten Frauen bewirken. Es bedarf vor allem ernsthafter Bemühungen um die Sicherstellung einer qualitativen Kinderbetreuung, die Verbesserung der Sprachkurseangebote, insbesondere für gering literarisierte Frauen, flächendeckende und zugängliche Angebote der (Nach-)Qualifizierung und Ausbildung, die sowohl mit Sprachförderung als auch mit Kinderbetreuung verbunden sind, und die Öffnung der Sozialleistungsansprüche für alle aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen. Dabei muss vor allem die Öffnung des Systems der GKV für Zuwandernde umgesetzt werden.



3. Bewertung des Instrumentariums

Zur Identifizierung geschlechtsspezifischer Ungleichheiten im AufenthG wurde die „Arbeitshilfe gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung nach § 2 GGO“ herangezogen. Sie basiert auf der Gleichstellungsstrategie der Bundesregierung, die neun Ziele formuliert, um eine gleichberechtigte Teilhabe der Geschlechter zu erreichen.

Die Prüfschritte Relevanzprüfung, Hauptprüfung und Maßnahmenentwicklung wurden im vorangegangenen Teil der Studie am Beispiel des Aufenthaltsgesetzes durchgeführt. Im folgenden Teil wird nun die Arbeitshilfe bewertet.

3.1. Gesetzesfolgen nach den verschiedenen Wirkungsbereichen

Die folgenden Ausführungen zeigen zunächst auf, welche gleichstellungsspezifischen Gesetzesfolgen mithilfe der Arbeitshilfe ermittelt werden konnten. Im Rahmen der bisherigen Gesetzesfolgenabschätzung durch den Gesetzgeber blieb die Gleichstellungsrelevanz des AufenthG weitgehend unberücksichtigt. Die Arbeitshilfe ermöglicht eine umfassendere Prüfung, indem sowohl unmittelbare als auch mittelbare Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts als gleichstellungsrelevant eingestuft werden. Positiv hervorzuheben ist, dass die Arbeitshilfe auf systematische und strukturelle Ungleichbehandlungen abstellt und damit nicht nur auf eine grundsätzlich geschlechtsdiskriminierende Rechtsanwendung, wie dies bisher verschiedentlich geschehen ist (vgl. 2.3.1.2). Zu diesem Zweck werden in der Arbeitshilfe sieben Handlungsfelder – Arbeit, Geld, Wissen, Zeit, Entscheidungsmacht, Gesundheit und Gewalt – definiert, nach Zielen differenziert und mit Beispielen illustriert. Die Wirkungsbereiche bilden die Leitlinien der durchgeführten (überwiegend retrospektiven) Gesetzesfolgenabschätzung und der Handlungsempfehlungen. Im Folgenden soll nun versucht werden, aus diesem Prüfmechanismus anhand vorgegebener Leitlinien Rückschlüsse auf die generelle Eignung der Arbeitshilfe für die Gesetzesfolgenabschätzung zu ziehen.

Arbeit

Die Arbeitshilfe verweist im Rahmen des Wirkungsbereichs „Arbeit“ auf die unbezahlte Mehrarbeit, die Frauen für die Hausarbeit und die Betreuung der Familie leisten. Dies hat unter anderem Auswirkungen auf die Erwerbsarbeit, die Arbeitsteilung in den Partner*innenschaften sowie auf die Berufswahl von Frauen. Mithilfe dieser Einordnung durch die Arbeitshilfe konnten verschiedene gleichstellungsrelevante Wirkungen des AufenthG identifiziert werden. Insbesondere das Kriterium der Erwerbstätigkeit steht im Mittelpunkt des Rechts auf Einreise und Aufenthalt nach dem AufenthG. Das AufenthG bestimmt in § 5 Abs. 1 Nr. 1 die „Sicherung des Lebensunterhalts“ als generelle Erteilungsvoraussetzung für die verschiedenartigen Aufenthaltstitel und damit für die absolute Mehrheit der Zuwandernden die Lohnarbeit als oberstes Kriterium für den Anspruch auf Einreise, Aufenthalt und Recht zum dauerhaften Verbleib.

Da Sorge- und Haushaltsarbeit, wie die Arbeitshilfe als empirisches Faktum vorgibt, zumeist von Frauen übernommen und nicht bezahlt wird, werden durch diese Vorgabe



Personen ausgegrenzt und benachteiligt, denen diese unbezahlte und aufenthaltsrechtlich unbewertete Arbeit zufällt. Obwohl sie damit eine wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe der Kinder und der gesamten Familie leisten, wird dies im Aufenthaltsgesetz nicht anerkannt. Damit konnte auch das in der Arbeitshilfe ebenfalls genannte Kriterium der fehlenden gesellschaftlichen Wertschätzung identifiziert werden.

Geld

Neben den geschlechtsspezifischen Ungleichheiten im Steuerrecht weist die Arbeitshilfe im Handlungsfeld „Geld“ darauf hin, dass Frauen im Durchschnitt weniger verdienen als Männer. Eine Ursache liegt auch darin, dass Frauen verstärkt in den Berufsfeldern der sozialen, personenbezogenen und haushaltsnahen Dienstleistungen beschäftigt sind. Darüber hinaus gibt es hier eine Überschneidung mit dem Handlungsfeld „Arbeit“, da Frauen aufgrund der zu leistenden Betreuungsarbeit häufig nur einer Teilzeiterwerbstätigkeit nachgehen können. Auch in diesem Handlungsfeld konnten durch die Anwendung der Arbeitshilfe geschlechtsspezifische Gesetzesfolgen identifiziert werden, denn das Aufenthaltsgesetz fordert in § 2 Abs. 3 AufenthG – je nach Aufenthaltswort unterschiedlich – feste nachzuweisende Geldbeträge zur Sicherung des Lebensunterhalts. Damit soll sichergestellt werden, dass die Sozialsysteme durch den Aufenthalt von Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit nicht belastet werden. Frauen sind hier schlechter gestellt als Männer, weil Mutterschaft, Erziehungsarbeit und Pflege von Angehörigen Unterstützung durch den Sozialstaat als Kompensation für eingeschränkte Selbsthilfemöglichkeiten erfordert.

Bei zukünftigen Gesetzesvorhaben, die dieser Kompensation und der gesellschaftlichen Anerkennung von Sorgearbeit dienen, sollten die Auswirkungen im AufenthG stets mitbedacht und entsprechende Änderungen auch hier vorgenommen werden. Unbezahlte Arbeit von Frauen kann aufgrund der Voraussetzung der Sicherung des Lebensunterhalts immense Folgen haben.

Wissen

Der Wirkungsbereich „Wissen“ setzt sich mit der Berufswahl und Berufsausübung von Frauen sowie mit ihren Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten und dem Zugang zu Wissen auseinander. Auch hier konnte durch die Anwendung der Arbeitshilfe festgestellt werden, dass das AufenthG geschlechtsspezifische Gesetzesfolgen aufweist. Geringere Ressourcen im Bereich Wissen treffen im Aufenthaltsrecht auf ein Defizit an Beratungsangeboten. Das AufenthG enthält die Verpflichtung zur Einrichtung unter anderem von Migrations- und Jugendmigrationsberatung (Integrationsprogramm, § 45 AufenthG). Es fehlen jedoch Regelungen, die sowohl die Erreichbarkeit als auch den niedrigschwelligen und zeitnahen Zugang nach der Einreise sicherstellen. Mitgebrachte Bildungsdefizite können durch die strukturellen Probleme der Beratungsangebote nicht kompensiert werden.

Für Frauen, die zum Studium oder für eine qualifizierte Berufstätigkeit nach Deutschland gekommen sind, wirkt sich das Risiko des Aufenthaltsverlustes während der Schwangerschaft in besonderem Maße auf die beruflichen Perspektiven aus. Die Arbeitshilfe weist auch darauf hin, dass Frauen verstärkt Berufe im Dienstleistungssektor, u. a. im Sozial- und Gesundheitswesen, wählen. Hier kann durch Anwendung der Arbeitshilfe eine wesentliche geschlechtsspezifische Folge des AufenthG aufgezeigt werden. Denn wenn Frauen eine schulische Ausbildung wählen, auf die insbe-



sondere Mütter häufig angewiesen sind, müssen sie – anders als bei einer betrieblichen Ausbildung – ihren Lebensunterhalt während der Ausbildung selbst finanzieren. Insofern sind sie deutlich schlechter gestellt als Männer, die überwiegend betriebliche Ausbildungen wählen.

In Bezug auf den Adressat*innenkreis des AufenthG erfordert die Anwendung der Arbeitshilfe eine differenzierte Betrachtung unter Einbeziehung intersektionaler Dimensionen. Grundsätzlich stellt sich die Bildungssituation von drittstaatsangehörigen Frauen sehr unterschiedlich dar; so finden sich signifikant hohe Bildungsabschlüsse, die bei einigen Herkunftsländern sogar über dem Niveau der Abschlüsse von Männern liegen. Gleichzeitig finden sich bei Frauen aus anderen Drittstaaten statistisch auch die niedrigsten Bildungsabschlüsse bzw. das Fehlen jeglicher institutioneller Bildung. Die Arbeitshilfe kann im Rahmen des Wirkbereichs Wissen auf diese Bildungsunterschiede hinweisen und dabei die unterschiedliche Verteilung der Ressource Wissen und Bildung nicht nur aufgrund der Kategorie Geschlecht, sondern auch aufgrund der sozialen und kulturellen Herkunft berücksichtigen. Die Folgen für Frauen, die im Herkunftsland kaum oder gar keinen Zugang zu Wissen hatten, sind deutlich längere Prozesse beim Spracherwerb und bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Verpflichtende Sprachkurse können hier gleichstellungsfördernd wirken. Sie wirken aber auch geschlechtsspezifisch diskriminierend, weil ausreichende Kinderbetreuungsangebote fehlen und dadurch die Teilnahme an Sprachkursen für Frauen erheblich erschwert wird. Bei einer Einreise in höherem Alter ohne berufliche Vorerfahrungen kann es zu einer Benachteiligung kommen.

Die Arbeitshilfe verweist außerdem darauf, dass Frauen verstärkt Berufe im Dienstleistungssektor, unter anderem im Sozial- und Gesundheitswesen, wählen. Hier offenbart die Arbeitshilfe eine wesentliche geschlechtsspezifische Gesetzesfolge des AufenthG. Wählen Frauen nämlich eine schulische Ausbildung, auf die häufig insbesondere Mütter angewiesen sind, so müssen sie ihren Lebensunterhalt während der Ausbildung – im Unterschied zu betrieblichen Ausbildungen – selbst finanzieren. Sie sind insoweit deutlich schlechter gestellt als Männer, die überwiegend betriebliche Ausbildungen wählen.

In Bezug auf den Adressat*innenkreis des AufenthG erfordert die Anwendung der Arbeitshilfe eine differenzierte Prüfung unter Einbeziehung intersektionaler Dimensionen. Grundsätzlich ist die Bildungssituation von drittstaatsangehörigen Frauen sehr unterschiedlich, so finden sich signifikant hohe Bildungsabschlüsse, die für einige Herkunftsstaaten sogar über dem Niveau der Abschlüsse bei den Männern liegen. Gleichzeitig finden sich bei Frauen aus anderen Drittstaaten statistisch auch die niedrigsten Bildungsabschlüsse bzw. das Fehlen jeder institutionellen Bildung. Die Arbeitshilfe kann im Rahmen des Wirkbereichs Wissen auf diese Bildungsunterschiede hinweisen und dabei die unterschiedliche Verteilung der Ressource Wissen und Bildung nicht nur aufgrund der Kategorie Geschlecht, sondern auch aufgrund sozialer und kultureller Herkunft berücksichtigen. Die Folgen für Frauen, die kaum oder gar keinen Zugang zu Wissen im Herkunftsland erhalten, sind deutlich längere Prozesse beim Spracherwerb und bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Die verpflichtenden Sprachkurse können sich dabei gleichstellungsfördernd auswirken. Allerdings wirken sie auch geschlechtsspezifisch diskriminierend, weil es an ausreichenden Betreuungsangeboten für Kinder fehlt und Frauen die Teilnahme an den Sprachkursen erheblich erschwert wird. Bei einer Einreise in höherem Lebensalter ohne berufliche Vorerfahrungen ist ein Berufseinstieg jedoch teilweise nicht mehr möglich, wenn allein auf den Spracherwerb durch schulisches Lernen abgestellt wird und informelle Wissensver-



mittlung vernachlässigt wird. Nach Trennung und Scheidung sind Frauen mit diesen Biografien häufig von Aufenthaltsbeendigung bedroht und können jedenfalls keine Aufenthaltsverfestigung mehr erreichen.

Zeit

Der vierte Wirkbereich „Zeit“ umfasst u. a. die Arbeitsteilung in der Partner*innenschaft, die Pflege und Betreuung von Kindern und Erwachsenen sowie die Mobilität. Diese Ausprägungen des Wirkbereichs Zeit wurden zum Teil bereits in anderen Wirkbereichen wie dem Wirkbereich „Arbeit“ berücksichtigt. Durch die Arbeitshilfe konnten jedoch auch hier geschlechtsspezifische Gesetzesfolgen identifiziert werden. Einer der wichtigsten Punkte ist auch hier die ungleiche Verteilung von Sorgearbeit zwischen den Geschlechtern. Drittstaatsangehörige Frauen sind beim Spracherwerb und bei der Aufnahme einer Ausbildung oder Erwerbstätigkeit durch die Verpflichtung zur Sorgearbeit zeitlich benachteiligt. Die generelle Benachteiligung von Frauen durch die ungleiche Verteilung dieser Arbeit wirkt sich für zugewanderte Frauen aufgrund des fehlenden sozialen Umfelds stärker aus. Soweit bei humanitären Aufenthaltserlaubnissen eine Wohnsitzauflage hinzukommt, können selbst verfügbare soziale Ressourcen aufgrund der räumlichen Distanz nicht genutzt werden. In Bezug auf das Aufenthaltsrecht drittstaatsangehöriger Frauen bedeutet dies eine doppelte Ausgrenzung bzw. Benachteiligung, zum einen durch den Ausschluss vom öffentlichen Leben, wie in der Arbeitshilfe für den Bereich Zeit dargestellt, und zum anderen durch die latente Aufenthaltsgefährdung aufgrund der Vorgaben des AufenthG.

Entscheidungsmacht

Entscheidungsmacht wird in der Arbeitshilfe vor allem auf die Partizipation in Politik und zivilgesellschaftlichen Gremien bezogen, auch berufliche Aufstiegschancen werden erfasst. Damit soll die Teilhabe von Frauen im gesamtgesellschaftlichen Kontext gewährleistet werden. Insofern konnten bei der Anwendung der Arbeitshilfe für das AufenthG keine wesentlichen geschlechtsspezifischen Gesetzesfolgen für den Bereich Entscheidungsmacht identifiziert werden.

Nach Ansicht der Autorinnen muss der Faktor Entscheidungsmacht jedoch weiter gefasst werden, um mithilfe der Arbeitshilfe abbilden zu können, dass ein Faktor für die Ungleichbehandlung der Geschlechter auch in der Aberkennung der Selbstbestimmung und Entscheidungsfreiheit von Frauen liegt.

Der Mangel an Entscheidungsmacht von drittstaatsangehörigen Frauen entsteht im Kontext eines abhängigen aufenthaltsrechtlichen Status (akzessorisches Aufenthaltsrecht) sowohl beim Familiennachzug als auch bei den humanitären Aufenthaltsrechten. Durch die Abhängigkeit und die schwache Verhandlungsposition entsteht ein Machtungleichgewicht zwischen den Geschlechtern, das häusliche Gewalt und sexuellen Missbrauch begünstigt. Der Mangel an Entscheidungsmacht setzt sich fort, wenn es um den Schutz vor diesen Formen der Gewalt geht, weil die aufenthaltsrechtliche Abhängigkeit, aber auch die Einschränkung der Bewegungsfreiheit durch Wohnsitzauflagen, die Entscheidung für eine Trennung und die autonome Bestimmung eines sicheren Ortes beeinflussen und einschränken. Aus den aufenthaltsrechtlichen Beschränkungen ergeben sich wiederum sozialrechtliche Ausschlüsse, die den Zugang zu Frauenhäusern und anderen geschützten Orten verhindern. Akzessorische Aufenthaltsrechte im Verhältnis zu Ehepartner*innen wirken einer Selbstermächtigung direkt entgegen, da autonome Lebensentscheidungen, sei es in gewaltgeprägten



Lebenssituationen oder in ungewollten Lebensformen, durch den drohenden Verlust des Aufenthaltsrechts eingeschränkt werden.

Gesundheit

Im Wirkungsbereich Gesundheit werden geschlechtsspezifische Unterschiede in der Gesundheitsversorgung sowie in der Kranken- und Pflegeversicherung und beim Zugang zu Gesundheitsinformationen aufgezeigt. Die in der Arbeitshilfe aufgeführten Beispiele für gleichstellungsrelevante Unterschiede lassen sich nur bedingt auf das AufenthG übertragen. Der Aufenthaltsstatus kann jedoch den Zugang zur Gesundheitsversorgung beeinflussen, was wiederum unterschiedliche Auswirkungen auf die Geschlechter haben kann. Grundsätzlich ist der Zugang zur Gesundheitsversorgung für Menschen ohne Aufenthaltstitel, Ausreisepflichtige und Geduldete stark eingeschränkt. Frauen sind von solchen Zugangsbarrieren im Zusammenhang mit Schwangerschaft und Geburt besonders betroffen.

Besonders gravierend wirkt sich der fehlende Zugang zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung im Bereich des Nachzugs sonstiger Familienangehöriger (Eltern zu erwachsenen erwerbstätigen Kindern) aus. Die Arbeitshilfe erweist sich als geeignet, einen Zusammenhang zwischen Aufenthaltsstatus und Zugang zum Gesundheitssystem aufzuzeigen, wobei die gleichstellungsrelevanten Wirkungen nicht vom AufenthG selbst ausgehen und nur durch Änderungen im Krankenversicherungsrecht (SGB V) beseitigt werden könnten.

Gewalt

Der letzte Wirkungsbereich der Arbeitshilfe ist „Gewalt“, insbesondere geschlechtsspezifische Gewalt, von der Frauen aufgrund patriarchaler Machtstrukturen deutlich überproportional betroffen sind. Faktoren, die in der Arbeitshilfe berücksichtigt werden, sind der Schutz vor psychischer und physischer Gewalt, vor sexualisierter Gewalt sowie vor weiteren Straftaten wie Beleidigungen oder Hasskriminalität im Internet. Die beispielhafte Aufzählung von Gewaltdelikten, von denen Frauen in besonderem Maße betroffen sind, ermöglicht es, weitreichende geschlechtsspezifische Gesetzesfolgen des AufenthG zu identifizieren. So fehlt es im AufenthG im Zusammenhang mit der Regelung des weiteren Aufenthalts wegen der Unzumutbarkeit des Festhaltens an einer ehelichen Lebensgemeinschaft (§ 31 Abs. 2 AufenthG) an einer Definition der häuslichen Gewalt, die alle Gewaltformen umfasst, sodass der Gewaltbegriff in der Anwendungspraxis auf körperliche Gewalt reduziert wird. Bei den humanitären Aufenthaltstiteln fehlt eine aufenthaltsrechtliche Berücksichtigung der erlittenen Gewalt.

Die Arbeitshilfe verweist zwar auf Straftaten, von denen Frauen besonders stark betroffen sind, sie stellt aber keinen Bezug zu einem umfassenden Schutzkonzept her. Damit verengt sich der Blick auf die Sanktionierung von Gewalt und erschwert so die Einbeziehung anderer Rechtsbereiche, die Frauen darin stärken könnten, sich selbst vor Gewalt zu schützen und die ihrer Situation angemessene Unterstützung zu erhalten. Für zugewanderte Frauen, denen ein unterstützendes familiäres und soziales Umfeld fehlt, ist der Zugang zu Hilfesystemen besonders wichtig und in diesem Zusammenhang auch die Bewegungsfreiheit, wie bereits beim Wirkungsbereich „Entscheidungsmacht“ dargestellt. Darüber hinaus benötigen sie ggf. Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, ohne dass durch die Inanspruchnahme aufenthaltsbeendende Maßnahmen eingeleitet werden. Bislang sind die Ausnahmemöglichkeiten vom Erfordernis der Lebensunterhaltssicherung (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG) so eng gefasst, dass



sie für gewaltbetroffene Frauen keine Entlastung bieten; zumindest sind sie ungeeignet, die existenzielle Angst vor einer Aufenthaltsbeendigung in einer Gewaltsituation zu nehmen. Der Zugang zu Sozialleistungen, einschließlich der Finanzierung eines Platzes in einem Frauenhaus oder einer Notunterkunft, wird durch die Meldepflichten der Jobcenter und Sozialämter an die Ausländerbehörden (§ 87 Abs. 2 Satz 3 AufenthG) erschwert oder wird verwehrt.

Zu berücksichtigen ist hier auch die Gewalt, die Frauen in ihrem Herkunftsland droht, und wie das AufenthG dieses Risiko erhöhen kann. Besonders betroffen sind junge volljährige Frauen, die nicht mit ihren Eltern nach Deutschland einreisen dürfen, obwohl sie noch vollständig von der elterlichen Fürsorge abhängig sind. Bleiben sie im Herkunftsland zurück, können sie ohne den Schutz der Familie Gefahren für Leib und Leben ausgesetzt sein oder von Zwangsverheiratung bedroht werden. Die Arbeitshilfe bietet ein geeignetes Instrumentarium, um die Zusammenhänge zwischen den Regelungen des Aufenthaltsgesetzes und den Auswirkungen im Bereich des Gewaltschutzes aufzuzeigen. Dabei ist es wichtig, nicht nur die bestehenden Regelungen auf ihre Wirkung hin zu überprüfen, sondern auch die Potenziale bislang nicht vorhandener aufenthaltsrechtlicher Regelungen für einen diskriminierungsfreien Gewaltschutz auszuloten.

3.2. Defizite der Arbeitshilfe

Grundsätzlich kann die Methodik der Arbeitshilfe, geschlechtsspezifische Diskriminierung durch die Zuordnung zu Wirkungsbereichen zu identifizieren, überzeugen und hat in einem ganz überwiegenden Teil die wesentlichen geschlechtsspezifischen Gesetzesfolgen des Aufenthaltsgesetzes aufgezeigt. Dennoch hat die Anwendung der Arbeitshilfe auf das AufenthG auch Lücken offenbart.

3.2.1. Intersektionalität

Ausgangspunkt der Arbeitshilfe ist, entsprechend der Gleichstellungsstrategie der Bundesregierung, ein binäres Geschlechtersystem, welches die Wahrnehmung weiterer Geschlechter reduziert und den Blick auf eine umfassende Geschlechtervielfalt verstellt.

Wünschenswert wäre insoweit eine Klarstellung, dass eine Geschlechterdifferenzierung nicht allein anhand der Geschlechter „Frau“ und „Mann“ möglich ist.

Die Arbeitshilfe fokussiert auch auf Ungleichheiten innerhalb der Kategorie Geschlecht. Sie weist zwar darauf hin, dass je „nach Merkmalen (neben dem Geschlecht auch zum Beispiel Haushaltstyp, Einkommen, Bildung, Alter, Behinderung, Migrationshintergrund oder sexuelle Orientierung) und Lebenssituation (zum Beispiel Berufsstart, Renteneintritt, Geburt eines Kindes) der Betroffenen“ das Regelungsvorhaben unterschiedliche Wirkungen entfalten kann. „Häufig ergeben sich nachteilige Auswirkungen von Regelungen erst im Zusammenwirken solcher anderer Merkmale mit dem Geschlecht oder werden durch dieses erheblich verstärkt.“

Die Arbeitshilfe bemüht sich also um eine Differenzierung über die Kategorie Geschlecht hinaus, z. B. im Wirkungsbereich „Wissen“ durch den Hinweis auf zu berück-



sichtigende Unterschiede aufgrund sozialer und kultureller Herkunft oder im Bereich Gesundheit auch durch eine Zuordnung zum sozialen Geschlecht.

Hinweise auf Diskriminierungsfaktoren wie rassistischen Zuschreibungen oder Religionszugehörigkeit fehlen jedoch.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass sich die Arbeitshilfe um die Einbeziehung intersektionaler Diskriminierungspotenziale bemüht, jedoch könnten deutlichere Hinweise und eine stärkere Gewichtung entsprechender Beispiele die intersektionalen Zusammenhänge besser erfassen.

Wichtig ist an dieser Stelle zunächst die Unterscheidung zwischen Mehrfachdiskriminierung (Erfüllung mehrerer Diskriminierungsmerkmale) und intersektionaler Diskriminierung, die nach struktureller Ungleichheit in den Diskriminierungsmerkmalen fragt. Eine solche Unterscheidung wäre auch für die Arbeitshilfe wünschenswert, um den Anwender*innen eine Einordnungsmöglichkeit an die Hand zu geben, um so die von der Arbeitshilfe grundsätzlich vorgesehene Berücksichtigung intersektionaler Diskriminierungspotenziale effektiv erkennen und für solche sensibilisieren zu können. Nach Kimberlé Crenshaw ist intersektionale Diskriminierung:

„The idea of ‚intersectionality‘ seeks to capture both the structural and dynamic consequences of the interaction between two or more forms of discrimination or systems of subordination. It specifically addresses the manner in which racism, patriarchy, economic disadvantages and other discriminatory systems contribute to create layers of inequality that structures the relative positions of women and men, races and other groups. Moreover, it addresses the way that specific acts and policies create burdens that flow along these intersecting axes contributing actively to create a dynamic of disempowerment.“¹² (Joshi 2022).

Crenshaw verweist mit ihrem Konzept der Intersektionalität auf die Problematik, dass feministische und z. B. antirassistische Bewegungen getrennt voneinander betrachtet und somit nur die Belange der „privilegierten Marginalisierten“ Gehör finden (Chebout 2012).

Die Autorinnen konnten Beispiele für strukturelle, intersektionale Diskriminierung durch das AufenthG identifizieren, die außerhalb des Prüfauftrags der Arbeitshilfe lagen. So wäre die Diskriminierung nicht-heteronormativer Beziehungen – wie unter 2.4.2.4 dargestellt – bei alleiniger Anwendung der Arbeitshilfe nicht erkannt worden. Gleiches gilt für die ungleiche Behandlung von Geflüchteten, denen eine Ausbildung ohne Sicherung des Lebensunterhalts ermöglicht wird (§ 25a, 25b AufenthG), im Unterschied zu Personen, die nach mehrjährigem rechtmäßigem Aufenthalt in eine Ausbildungsaufenthaltserlaubnis oder ein Studium (§ 16a, 16b AufenthG) wechseln wollen, weil sie nach einer Trennung die Voraussetzungen für ein akzessorisches Aufenthaltsrecht (§ 28, 32 AufenthG) nicht mehr erfüllen.

12 „Das Konzept der ‚Intersektionalität‘ versucht, sowohl die strukturellen als auch die dynamischen Folgen der Interaktion zwischen zwei oder mehreren Formen der Diskriminierung oder Systemen der Unterordnung zu erfassen. Es befasst sich insbesondere mit der Art und Weise, wie Rassismus, Patriarchat, wirtschaftliche Benachteiligung und andere diskriminierende Systeme dazu beitragen, Ebenen von Ungleichheit zu schaffen, die die relative Position von Frauen und Männern, Rassen und anderen Gruppen strukturieren. Darüber hinaus geht es um die Art und Weise, wie spezifische Handlungen und politische Maßnahmen Belastungen schaffen, die entlang dieser sich überschneidenden Achsen fließen und aktiv dazu beitragen, eine Dynamik der Entmachtung zu schaffen.“ Übersetzung aus dem Englischen durch die Autorinnen.



Auch zeigen Vergleiche in der Studie, dass nicht nur Diskriminierungen zwischen den Geschlechtern zu berücksichtigen sind, sondern auch andere Diskriminierungsformen geschlechtsspezifische Ungleichheiten verstärken. So konnte gezeigt werden, dass die Schwierigkeiten von drittstaatsangehörigen Frauen im Zusammenhang mit ihrem Aufenthaltsstatus nur beleuchtet werden können, wenn neben dem Geschlecht auch die Herkunft (mit den Unterkategorien Hautfarbe, Sprache, Name) und die Religionszugehörigkeit berücksichtigt werden. Daraus ergeben sich Diskriminierungshierarchien, von denen u. a. alleinerziehende Frauen mit muslimischem Kopftuch stark betroffen sind. Sie werden nicht nur abgelehnt, weil sie als Fremdkörper im Betrieb wahrgenommen werden, sondern auch, weil ihnen trotz nachgewiesener Qualifikation Unfähigkeit unterstellt wird. Ähnliches dürfte für schwarze Frauen gelten, denen andere geschlechtsspezifische Merkmale zugeschrieben werden.

Ebenso gehört es zur Ermittlung geschlechtsspezifischer Auswirkungen, nicht nur Unterschiede innerhalb der Adressat*innen des AufenthG zu ermitteln, sondern auch einen Vergleich mit der deutschen Bevölkerung insgesamt und wiederum geschlechtsspezifisch vorzunehmen. So zeigt der Vergleich zwischen Frauen mit deutscher Staatsangehörigkeit und Frauen mit Drittstaatsangehörigkeit, dass Frauen mit deutscher Staatsangehörigkeit bereits weniger verdienen als Männer, aber im Durchschnitt mehr als Frauen ohne deutsche Staatsangehörigkeit.

Darüber hinaus hängt es auch bei Drittstaatsangehörigen von der sozialen Herkunft und der gesellschaftlichen Verteilung der Ressource Geld ab, ob die Sicherung des Lebensunterhalts für sie ein Problem darstellt. Auch Bildungsaspekte können im Rahmen des Spracherwerbs als Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe soziale Ungleichheiten verstärken und intersektionale Diskriminierung begünstigen.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass die Lebensrealitäten von queeren Menschen in der Arbeitshilfe kaum berücksichtigt werden. Als Beispiel sei hier genannt, dass ein Familiennachzug nahezu ausgeschlossen ist, wenn eine Eheschließung im Ausland aufgrund der Geschlechtsidentität oder sexuellen Orientierung nicht möglich ist.

3.2.2. Lücken innerhalb der Wirkbereiche

Kleinere Verbesserungsbedarfe konnten im Rahmen der einzelnen Handlungsfelder Entscheidungsmacht, Gewalt und Gesundheit identifiziert werden.

Das Handlungsfeld „Entscheidungsmacht“ ist in der Arbeitshilfe zu eng gefasst. Die Arbeitshilfe fasst unter diesem Wirkbereich zusammen: Partizipation und Repräsentation in politischen und zivilgesellschaftlichen Gremien; Aufstiegschancen und Führungspositionen sowie Bürgerrechte. Ziel dieses Handlungsfeldes ist die Teilhabe von Frauen am gesellschaftlichen Leben. Diese Zielrichtung sollte um die generelle selbstbestimmte Entscheidungsmacht von Frauen erweitert werden.

Ein wesentlicher Teil des Persönlichkeitsrechts eines jeden Menschen ist die selbstbestimmte Ausübung des eigenen Willens. In einer patriarchalisch geprägten Gesellschaft wird Frauen jedoch die selbstbestimmte Entscheidung über die eigene Lebensführung abgesprochen. Teile davon finden sich in der Arbeitshilfe im Rahmen der Berufswahl oder der selbstbestimmten Zeiteinteilung wieder. Es sollte jedoch überlegt werden, den Punkt der Entscheidungsmacht weiter auszudehnen und eine



generelle Einschränkung der selbstbestimmten Entscheidungsfreiheit von Frauen mit einzubeziehen. So kann dieser wesentliche Faktor bei zukünftigen Gesetzesfolgenabschätzungen berücksichtigt werden.

Im Rahmen des Wirkungsbereichs „Gewalt“ werden zu Recht Straftaten benannt, von denen Frauen in besonderem Maße betroffen sind. Allerdings wurde hier versäumt, auf Femizide als Extremform geschlechtsspezifischer Gewalt hinzuweisen und auch für diesen Bereich zu sensibilisieren. Darüber hinaus wäre es wünschenswert, über die Schädigungen durch Straftaten hinaus auch die Auswirkungen im Bereich der Schutzkonzepte zu untersuchen und explizit den Maßstab völkerrechtlicher Regelungen zum Schutz von Frauen einzubeziehen. Hier ist insbesondere auf die Istanbul-Konvention zu verweisen. Im Zusammenhang mit den Regelungen des AufenthG sind hier beispielsweise der Zugang zu geschützten Orten und die Bewegungsfreiheit von Frauen zum Schutz vor weiteren Gewalttaten zu nennen. Hinzu kommen der Zugang zu Informationen sowie zu Beratungsangeboten und Sensibilisierungsmaßnahmen der Justiz und der Ermittlungsbehörden. Insofern fehlt es in der Arbeitshilfe an der konkreten Benennung von Zielen im Zusammenhang mit einem diskriminierungsfreien Gewaltschutz und den Wirkungen von Gesetzen im Bereich der Gewaltprävention.

Problematisch ist in diesem Zusammenhang die fehlende Verknüpfung des Handlungsfeldes „Gewalt“ mit den gleichstellungspolitischen Zielen der Bundesregierung. Hier sollte angeregt werden, die Bekämpfung und den Abbau geschlechtsspezifischer Gewalt als zusätzliches Ziel aufzunehmen, um sowohl der staatlichen Verpflichtung nach Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG, auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken, als auch den internationalen Verpflichtungen der Bundesregierung aus der Istanbul-Konvention gerecht zu werden.

Darüber hinaus wird im Wirkungsbereich „Gesundheit“ nicht berücksichtigt, dass nicht alle in Deutschland lebenden Menschen gleichermaßen Zugang zum Gesundheitssystem haben. Auch diese Zugangsbarriere kann geschlechtsspezifische Auswirkungen haben und sollte daher in die Arbeitshilfe aufgenommen werden.

3.2.3. Wissensgenerierung

Die Arbeitshilfe enthält im Rahmen ihrer Hinweise zur Zuordnung der einzelnen Wirkungsbereiche empirische Daten und verweist auf nationale und europarechtliche Vorgaben zur Gleichstellung der Geschlechter. Die Analyse der Datenlage ist dabei ein hilfreiches Instrument, um geschlechtsspezifische Ungleichheiten in der Gesellschaft abzubilden.

Neben den europarechtlichen Bestimmungen fehlt in der Arbeitshilfe jedoch ein Verweis auf völkerrechtliche Vorgaben zum Schutz von Frauen vor Diskriminierung. Insbesondere fehlen Hinweise auf die Istanbul-Konvention als wesentliches Instrument zum Schutz von Frauen vor Gewalt und auf die UN-Frauenrechtskonvention (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women; CEDAW). Bei der Herausarbeitung der verschiedenen geschlechtsspezifischen Auswirkungen des AufenthG wurde deutlich, dass eine konsequente Gesetzesfolgenabschätzung am Maßstab der geltenden völkerrechtlichen Vorgaben eine unmittelbare gleichstellungsrelevante Wirkung entfaltet hätte. Da es Ziel der Arbeitshilfe ist, entsprechende gleichstellungsrelevante Maßnahmen zu identifizieren, sollten Hinweise auf völkerrechtliche Vorgaben in die Arbeitshilfe aufgenommen werden.



Über die Darstellung der Datenlage hinaus erscheint es sinnvoll, explizit Expert*innenmeinungen zur Wissensgenerierung in Bezug auf die einzelnen Handlungsfelder einzubeziehen. Die vorliegende Studie belegt diese Bedeutung; durch die ausführlichen Expert*inneninterviews wurde eine Kontextualisierung gerade auch dort möglich, wo die Datenlage allenfalls bestimmte Lebensrealitäten abbildet, die kausalen Zusammenhänge mit den Regelungen des AufenthG aber nicht erkennbar sind. Ein Hinweis auf ein solches Vorgehen zur Konkretisierung der Wirkungsbereiche könnte auch in die Arbeitshilfe aufgenommen werden, sodass die Anwender*innen der Arbeitshilfe neben den Hinweisen zu den verschiedenen Wirkungsbereichen auch eine Aufforderung erhalten, Expert*innen wie NGOs oder andere zivilgesellschaftliche Akteur*innen hinzuzuziehen, um die geschlechtsspezifischen Gesetzesfolgen noch praxisnäher zu erfassen.

3.3. Bewertung der Arbeitshilfe

Die Verwendung der Arbeitshilfe hat gezeigt, dass die Zuordnung zu den verschiedenen Wirkungsbereichen eine erhebliche Erleichterung bei der Identifikation von geschlechtsspezifischen Ungleichheiten im AufenthG ermöglicht.

Eine Auswertung der bisherigen Gesetzesfolgenabschätzungen zum AufenthG hat ergeben, dass aus einer „geschlechtsneutralen“ Adressierung des betroffenen Personenkreises – also der Tatsache, dass der Wortlaut alle Geschlechter miteinschließt (trotz Verwendung des generischen Maskulinums) – oberflächlich auf eine gleiche Betroffenheit der Geschlechter geschlossen wurde. Mittelbare Diskriminierungsformen blieben dabei unberücksichtigt und bereits die geschlechtsspezifische Relevanz des Gesetzes wurde weitestgehend verkannt. So hätte der Gesetzgeber in einem ersten Schritt, der Relevanzprüfung, unter konsequenter Verwendung der Arbeitshilfe bei seinen Gesetzesfolgenabschätzungen zu einem anderen Ergebnis kommen müssen.

Die Arbeitshilfe ist in ihrer Methodik sehr umfassend, vielseitig und unterstützt gewinnbringend bei der Identifikation von gleichstellungsrelevanten Wirkungsbereichen.

Dabei funktioniert die Arbeitshilfe als eine Art Schablone. Sie ist universell anwendbar auf alle Gesetzes- bzw. Regelungsvorhaben. Ihr Ziel ist es, dabei anhand von kategorisierten Wirkungsbereichen, die sich auf Daten und wissenschaftliche Erfahrungssätze stützen, die Gleichstellungsstrategie der Bundesregierung umzusetzen. Die Arbeitshilfe bildet somit gesamtgesellschaftlich bekannte Ungleichheiten in abstrakter Form, untermauert durch nicht abschließende Beispiele, ab und ermöglicht es den Anwender*innen so, eine konkrete Prüfung vorzunehmen.

Dabei ist positiv hervorzuheben, dass die Arbeitshilfe im Rahmen der Zuordnung zu den Wirkungsbereichen auch strukturelle Diskriminierung berücksichtigt und diese als solche benennt. Die Arbeitshilfe orientiert sich sehr stark an der gleichberechtigten Stellung im Beruf und der Teilhabe am Wirtschaftsleben sowie der gleichberechtigten Aufteilung von Erwerbs- und unbezahlter Sorgearbeit. Das AufenthG gehört zu den Gesetzen, die hierzu nur einen mittelbaren Beitrag leisten können. Die Zielsetzung muss hier ergänzend darauf ausgerichtet sein, dass Frauen aus der Realität der ungleichen Verteilung von Sorgearbeit, der Schlechterstellung am Arbeitsmarkt, des Lohn-Gaps sowie den Mehrfachbelastungen keine zusätzlichen Benachteiligungen erfahren.



Die Arbeitshilfe sollte deshalb noch stärker auf mittelbare Diskriminierungen und daraus resultierende geschlechtsspezifische Gesetzesfolgen hinweisen, die durch die ungleiche gesellschaftliche Verteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit entstehen.

Gewinnbringend für den Einsatz der Arbeitshilfe und der Identifikation von geschlechtsspezifischen Ungleichheiten ist außerdem eine Analyse der Literatur- und Datenlage. Die Untersuchung von intersektionalen und mittelbaren Diskriminierungspotenzialen hat auch ganz erhebliche Lücken der empirischen Forschungslage erkennen lassen, die für eine valide Gesetzesfolgenabschätzung unerlässlich ist. Bei einem solchen Befund sollten neben der Berücksichtigung der Datenlage die Erkenntnisse der Zivilgesellschaft einbezogen und auf die Expertise von Expert*innen zurückgegriffen werden, die sich regelmäßig mit den unterschiedlichsten Formen geschlechtsspezifischer Gesetzesfolgen auseinandersetzen. Durch eine Befragung von Expert*innen und Wissenschaftler*innen explizit nach geschlechtsspezifischen Gesetzesfolgen kann vermieden werden, dass mittelbare Diskriminierungen unerkannt bleiben.

3.4. Schlussbemerkung

Bereits zu Beginn der Studie waren sich die Autorinnen der Dringlichkeit des Themas und der grundsätzlichen Relevanz der geschlechtsspezifischen Auswirkungen des Aufenthaltsrechts auf Frauen bewusst. Während der Arbeit an dieser Studie kristallisierten sich starke strukturelle und politisch gewollte Machtasymmetrien zwischen den Geschlechtern heraus. In den Gesprächen mit den Expert*innen – an dieser Stelle vielen Dank an die Unterstützer*innen dieses Projekts – konnten die erheblichen Konsequenzen für Frauen im Geflecht des Aufenthaltsrechts und weiterer gesellschaftlicher Faktoren deutlicher konturiert werden.

Neben den ohnehin bestehenden weitreichenden geschlechtsspezifischen Benachteiligungen führt die unbezahlte Sorgearbeit bei den Frauen der Zielgruppe zu jahrelanger aufenthaltsrechtlicher Unsicherheit und zum Ausschluss von einer sicheren Aufenthaltsperspektive. Ihre Abhängigkeit und Isolation erhöht das generell geschlechtsspezifische Risiko, von häuslicher oder geschlechtsspezifischer Gewalt betroffen zu sein; der Aufenthaltsstatus und die Einschränkung der Bewegungsfreiheit verhindern jedoch einen diskriminierungsfreien Zugang zum Gewaltschutz. Für viele drittstaatsangehörige Frauen mit befristetem Aufenthaltstitel ist der Ausstieg aus einer Gewaltbeziehung wiederum mit dem Risiko verbunden, das Aufenthalts- und Bleiberecht in Deutschland zu verlieren. Darüber hinaus erleben viele dieser Frauen Diskriminierungen aufgrund rassistischer Zuschreibungen, verschränkt mit Abwertungen aufgrund der Religion, was wiederum die Erfüllung der Anforderung des Aufenthaltsgesetzes (Sicherung des Lebensunterhalts) erschwert. Die untersuchte Arbeitshilfe bietet eine fundierte Grundlage für eine Gesetzesfolgenabschätzung, die zumindest bei zukünftigen Regelungsvorhaben entsprechende geschlechtsspezifische Auswirkungen aufzeigen und im besten Fall den Gesetzgeber zu einer gleichstellungsorientierten Berücksichtigung der besonderen Lebenslagen von Frauen anregen kann.

Wesentliches Ergebnis dieser Studie ist jedoch, dass bei konsequenter Anwendung des Leitfadens zur gleichstellungsorientierten Gesetzesfolgenabschätzung bereits im Gesetzgebungsverfahren deutlich geworden wäre, dass mehrere geplante Regelungen ohne Öffnungsklauseln oder Ausnahmeregelungen für die Lebenssituationen Geburt, Mutterschaft, Erziehungsverantwortung, Pflege- und Familienaufgaben sowie Gewaltbetroffenheit nicht mit den gleichstellungspolitischen Zielen der Bundesregierung



vereinbar sind. Auch wäre erkennbar geworden, dass der Auftrag zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter nicht nur im Sozial- und Arbeitsrecht durch Regelungen zu unterstützen ist, die soziale Benachteiligungen berücksichtigen, sondern dass auch das AufenthG einen Beitrag zur Förderung besserer Bildungs- und Berufschancen sowie zur Stärkung von Selbstbestimmung und gesellschaftlicher Teilhabe leisten kann.

Während der Erstellung dieses Gutachtens sind zahlreiche Änderungen des Aufenthaltsgesetzes in Kraft getreten, die ohne eine fundierte gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung verhandelt und verabschiedet wurden. Sie enthalten einige aus gleichstellungspolitischer Sicht eher weniger zentrale Verbesserungen, die grundsätzlichen Frauen benachteiligenden Anforderungen und Voraussetzungen für Einreise, Aufenthalt, Bleiberecht und Schutz vor Aufenthaltsbeendigung werden jedoch fortgeführt.



IV. Literatur

Baba, Ludger/Schmandt, Marco/Tielkes, Constantin/Weinhardt, Felix/Wilbert, Katrin (2023): Evaluation der Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG. Beiträge zu Migration und Integration, Band 13. Nürnberg: <https://doi.org/10.48570/bamf.fz.beitr.b13.d.2023.wohnsitzregelung.1.0> (Abruf: 22.10.2024).

Beiderbeck, Matthias (2023) in: Decker, Andreas/Bader, Johann/Kothe, Peter (Hg.): BeckOK Migrations- und Integrationsrecht, 17. Edition, München.

Bender, Dominik (2023) in: Hofmann, Rainer M.: Ausländerrecht, 3. Aufl., Baden-Baden.

Bergmann, Jan (2022) in: Bergmann, Jan/Dienelt, Klaus (Hg.): Ausländerrecht, 14. Aufl., München.

Bertelsmann-Stiftung (2024): Kindergrundsicherung – Weichen jetzt richtig stellen, Policy Brief 1/2024.

Borowsky, Christine/Schiefer, David/Neuhauser, Bastian/Düvell, Frank (2020): Erwerbskräftepotenzial von Personen im partnerschaftlichen Familiennachzug aus dem EU-Ausland und aus Drittstaaten. DeZIM Project Reports 2, Berlin: Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung.

Brücker, Herbert/Ette, Andreas/Grabka, Markus/Kosyakova, Yuliya/Niehues, Wenke/Rother, Nina/Spieß, C. Katharina/Zinn, Sabine/Bujard, Martin/Décieux, Jean Philippe/Maddox, Amrei/Schmitz, Sophia/Schwanhäuser, Silvia/Siegert, Manuel/Steinhauer, Hans Walter (2023): Geflüchtete aus der Ukraine: Knapp die Hälfte beabsichtigt längerfristig in Deutschland zu bleiben, DIW Wochenbericht 28/2023, S. 381–393, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.877242.de/23-28-1.pdf (Abruf: 25.07.2023).

Brussig, Martin/Frings, Dorothee/Kirsch, Johannes (2017): Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsverwaltung, im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Baden-Baden.

BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2024): Das Bundesamt in Zahlen, Zahlen 2023, Nürnberg.

Bundesarbeitsgemeinschaft Gesundheit/Illegalität (2023): Die gesundheitliche Situation von Frauen ohne Papiere im Rahmen von Schwangerschaft und Geburt, https://www.diakonie.de/diakonie_de/user_upload/diakonie.de/PDFs/Publikationen/BAG_Arbeitspapier_Schwangerschaft_Geburt_FINAL.pdf (Abruf: 13.12.2023).

BKA - Bundeskriminalamt (2023a): Häusliche Gewalt, Bundeslagebild 2022, <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/HaeuslicheGewalt/HaeuslicheGewalt2022.html?nn=219004> (Abruf: 09.12.2023).

BKA - Bundeskriminalamt (2023b): Menschenhandel und Ausbeutung, Bundeslagebild 2022, <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Menschenhandel/menschenhandelBundeslagebild2022.html?nn=27956>, (Abruf: 09.12.2023).

BMI - Bundesministerium des Inneren und für Heimat (2022): Umsetzung des Durchführungsbeschlusses des Rates zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms im Sinne des Artikel 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes: <https://www.germany4ukraine.de/resource/blob/2012724/2041628/5a6ffe89c21b663ff70201461a316dfd/zweites-laenderschreiben-data.pdf?download=1> (Abruf: 01.10.2024).

BMI - Bundesministerium des Innern und für Heimat/BAMF Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2024): Migrationsbericht der Bundesregierung 2022 (1. aktualisierte Fassung), Berlin, Nürnberg: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=17 (Abruf: 01.10.2024).

BMI - Bundesministerium des Inneren und für Heimat/BMFSFJ - Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (2020): Gemeinsames Rundschreiben zur Wohnsitzregelung nach § 12a des Aufenthaltsgesetzes in Gewaltschutzfällen vom 14.2.2020, Az.: BMI M3–20010/22#11, https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2020/03/BMI_BMFSFJ_Wohnsitzrglng_Gewaltschutz_14-02-2020.pdf (Abruf: 10.12.2023).

BMFSFJ - Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2023): Entwurf eines Gesetzes zur Kindergrundsicherung; <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/231252/03ba5526b535a176575fff2e39a1496e/befassung-bundeskabinett-data.pdf> (Abruf: 09.12.2023).

BMFSFJ - Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2021): Arbeitshilfe gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung nach § 2 GGO, Berlin.

Borowsky, Christine/Schiefer, David/Neuhauser, Bastian/Düvell, Frank (2020): Erwerbskräftepotenzial von Personen im partnerschaftlichen Familiennachzug aus dem EU-Ausland und aus Drittstaaten. DeZIM Project Reports 2, Berlin: Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung, https://www.dezim-institut.de/fileadmin/user_upload/Demo_FIS/publikation_pdf/FA-5011.pdf (Abruf: 30.09.2024).

Bundesrechnungshof (2024): Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/migrationsberatung-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Abruf: 02.02.2024).

Bundesstiftung Gleichstellung (2022): Arbeitsprogramm der Bundesstiftung Gleichstellung 2023: https://www.bundesstiftung-gleichstellung.de/static/5bd905432d0ced770d7a49ae3b4c57e4/BSG_Arbeitsprogramm_2023.pdf (Abruf: 01.10.2024).



Cardozo, Adriana (2023): Erwerbschancen geflüchteter Frauen in Deutschland verbessern sich trotz ungünstiger Ausgangslage, DIW-Wochenbericht 19/2023.

Chebout, Lucy (2012): Back to the roots! Intersectionality und die Arbeiten von Kimberlé Crenshaw: www.portal-intersektionalitaet.de (Abruf: 01.10.2024).

DaMigra - Dachverband der Migrantinnenorganisationen (2020): Schattenbericht zur Umsetzung der Istanbul-Konvention, <https://www.damigra.de/publikationen/schattenbericht-zur-umsetzung-der-istanbul-konvention-in-deutschland-2/> (Abruf: 10.12.2023).

Destatis - Statistisches Bundesamt (2023a): Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2022, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/Downloads-Migration/statistischer-bericht-migrationshintergrund-erst-2010220227005.html> (Abruf: 07.12.2023).

Destatis - Statistisches Bundesamt (2023b): Pressemitteilung Nr. 476, 12/2023, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/12/PD23_476_12.html (Abruf: 14.12.2023).

Dienelt, Klaus (2022) in: Bergmann, Jan/Dienelt, Klaus (Hg.): Ausländerrecht, 14. Aufl., München.

djb - Deutscher Juristinnenbund (2021): 14. Themenpapier. Rücknahme des Vorbehalts zu Artikel 59 der Konvention: https://www.djb.de/fileadmin/user_upload/presse/stellungnahmen/st20-12_IK14_Artikel-59.pdf (Abruf: 01.10.2024).

djb - Deutscher Juristinnenbund (2023): Policy Paper. Reform des § 31 AufenthG vom 14.7.2023, https://www.djb.de/fileadmin/user_upload/presse/stellungnahmen/st23-20_AufenthG.pdf (Abruf: 28.11.2023).

Eichhorn, Alexander (2021) in (Hg.): Huber, Bertold/Mantel, Johanna: Aufenthaltsgesetz/Asylgesetz, 3. Aufl., München.

Eichhorst, Werner/Grienberger-Zingerle, Maria/Konle-Seidl, Regina (2010): Activating Labor Market and Social Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support. German Policy Studies/Politikfeldanalyse: <http://www.epa-journal.eu/download/4.-activating-labor-market-and-social-policies-in-germany-from-status-protection-to-basic-income-support.pdf> (Abruf: 01.10.2024).

Fendel, Tanja/Kosyakova, Yuliya (2023): Couples' housework division among immigrants and natives – the role of women's economic resources, in: Journal of Ethnic and Migration Studies 49 (17), S. 4288-4312, <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/1369183X.2022.2161495?needAccess=true> (Abruf: 30.09.2024).

Fränkel, Roman (2023) in (Hg.): Hofmann, Rainer M.: Ausländerrecht, 3. Aufl., Baden-Baden.

Frauenhauskoordinierung e. V. (2022): Bundesweite Frauenhaus-Statistik 2022, https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Statistik/2023-11-08__Frauenhaus-statistik2022_Langfassung_final_FHK.pdf (Abruf: 07.12.2023).

Frings, Dorothee (1997): Frauen und Ausländerrecht – Die Härteklausele des Ausländeraufenthaltsrechts unter frauenspezifischen Gesichtspunkten, Baden-Baden.

Frings, Dorothee (2015a): Eigenständiges Aufenthaltsrecht für Migrantinnen – die akzessorische Frau, in: Krajewski, Markus/Reuß, Matthias/Tabbara, Tarik (Hg.): Gesellschaftliche Herausforderungen des Rechts, Gedächtnisschrift für Helmut Rittstieg, Baden-Baden.

Frings, Dorothee (2015b): Rechtsfragen des Gewaltschutzes für Frauen im Asylverfahren und in prekären Aufenthaltssituationen, Dachverband der Frauenberatungsstellen NRW (Hrsg.), Dortmund.

Frings, Dorothee (2018): Diskriminierungsschutz für Geflüchtete, ARIC, Köln.

Frings, Dorothee (2021): Die Sanktionsentscheidung des BVerfG in ihren Auswirkungen auf das Migrationssozialrecht, in: Arbeit und Recht (AuR), Jahrgang 69: S.248 ff.

Frings, Dorothee (2022): Die deutschen Vorbehalte zur Istanbul-Konvention, in: Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes (djbZ), Jahrgang 25: S.67 ff.

Frings, Dorothee/Pertsch, Anne (2018): Die Bedeutung der Istanbul-Konvention für geflüchtete Frauen, in: Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes (djbZ), Jahrgang 21: S.2013 ff.

Gauer, Miriam (2023) : Auch bei Geflüchteten: Aufteilung von unbezahlter Sorgearbeit variiert stark mit Erwerbstätigkeit der Frau, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 90, Iss. 48, pp. 671-679, https://doi.org/10.18723/diw_wb:2023-48-3 (Abruf: 01.10.2024).

Geis-Thöne, Wido (2021): Mütter haben unterschiedliche Erwerbswünsche und erwerbsbezogene Normen, Institut der deutschen Wirtschaft, IW-Report 28/2021.

Gërkhani, Klarita/Yuliya Kosyakova (2022): The effect of co-ethnic social capital on immigrants' labor market integration: a natural experiment. Comparative Migration Studies 10.1.

Giffey, Franziska/Müller, Bernd (2011): Die Bedeutung der Sprachkompetenz und der Anerkennung von Berufs- und Schulabschlüssen für die Integration, in: Familie Partnerschaft Recht (FÜR), Jahrgang 10: S. 435-439.

Göbel-Zimmermann, Ralph/Born, Manuela (2007): Zwangsverheiratung – Integratives Gesamtkonzept zum Schutz Betroffener, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), Jahrgang 27: S. 54 ff.



Graf, Johannes (2022): Monitoring zur Erwerbs- und Bildungsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Jahresbericht 2022, Nürnberg.

GREVIO - Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (2020): Baseline Evaluation Report Spain, <https://rm.coe.int/grevio-s-report-on-spain/1680a08a9f> (Abruf: 20.12.2023).

GREVIO – Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (2022): Baseline Evaluation Report Germany, <https://rm.coe.int/report-on-germany-for-publication/1680a86937> (Abruf: 20.12.2023).

Gunther, Carsten/Nuckelt, Jana (2023) in: Kluth, Winfried/Heusch, Andreas (Hg.): BeckOK Ausländerrecht, 39. Edition, München.

Hänsele, Walter (2023) in: Decker, Andreas/Bader, Johann/Kothe, Peter: BeckOK Migrations- und Integrationsrecht, 15. Edition, München.

Hossein Pour, Forough (2024): Verhinderte Fachkräfte – Wie soziale Ausschlussmechanismen die Arbeitsmarktintegration von Fachkräften aus Nicht-EU-Ländern systematisch verhindern, FES Impuls.

Huber, Bertold/Mantel, Johanna (2021): AufenthG/AsylG, 3. Aufl., München.

Kosyakova, Yuliya/Salikutluk, Zerrin (2023): Gender gap dynamics among refugees and recent immigrants: different start, similar patterns? (No. 11/2023). IAB-Discussion Paper.

KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e. V. (2023): Datenerhebung zu Menschenhandel und Ausbeutung in Deutschland 2022, Berlin.

Kompatscher, Anna/Mayr, Annalena (2022): Kein Recht auf Gesundheitsversorgung für Menschen ohne Papiere? – Motive für die Abschaffung der Übermittlungspflicht aus § 87 AufenthG am Beispiel reproduktiver und sexueller Rechte, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), Jahrgang 42: S. 401 ff.

Land, van der, Victoria (2022): Sprache – macht – Integration: Afrikanische Migrantinnen und die deutsche Sprache, Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Studies 2022 2 (1).

Lenke-Ghafir, Cosima; Rezzani, Miguel; Schroeder, Christoph; Steinbock, Dorothee (2021): Erste Schrift und zweite Sprache: Migrant_innen ohne oder mit geringer formaler Bildung in Alphabetisierungskursen, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück, IMIS Working Paper 11, Osnabrück.

Lenze, Anne (2021): Alleinerziehende weiter unter Druck – Bedarfe, rechtliche Regelungen und Reformansätze, Bertelsmann-Stiftung, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/alleinerziehende-weiter-unter-druck> (Abruf: 10.12.2023).

Liebsch, Martina/Wipfler, Jonas (2022): Bericht der deutschen Zivilgesellschaft für das International Migration Review Forum (IMRF), <https://www.fes.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=72958&token=96e795613c21b2de12385c0c22ef537fd12d2da9> (Abruf: 09.12.2023).

Maciejewski, Linda; Harder, Niklas (2022): Überqualifiziert und un(ter)beschäftigt: Potenziale nachziehender Partner*innen für den deutschen Arbeitsmarkt. DeZIM - Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung. Briefing Notes 7, Berlin: https://www.dezim-institut.de/fileadmin/user_upload/Demo_FIS/publikation_pdf/FA-5329.pdf (Abruf: 01.10.2024).

Maas, Utz/Mehlem, Ulrich (2003): Qualitätsanforderungen für die Sprachförderung im Rahmen der Integration von Zuwanderern. IMIS-Beiträge 21. Malteser: Menschen ohne Krankenversicherung, S. 202, <https://www.malteser.de/menschen-ohne-krankenversicherung/statistik.html> (Abruf: 09.12.2023).

Markard, Nora (2019): Die Bedeutung der Menschenrechte für Migrant*innen in Europa, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), Jahrgang 39: S. 236-241.

Metzing, Maria/Schacht, Diana/Scherz, Antonia (2020): Psychische und körperliche Gesundheit von Geflüchteten im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen, DIW Wochenbericht 5, Berlin.

Middelhaue, Helene (2023): Aufenthaltstitel für Betroffene häuslicher Gewalt, Deutsches Institut für Menschenrechte, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/aufenthaltstitel-fuer-betroffene-hauslicher-gewalt> (Abruf: 08.12.2023).

Müller, Kerstin (2023) in: Hofmann, Rainer M. (Hg.): Ausländerrecht, 3. Aufl., Baden-Baden.

Münch, Bertold (2023) in: Hofmann, Rainer M. (Hg.): Ausländerrecht, 3. Aufl., Baden-Baden.

Nazario, Carlos/Duro, Mora (2022): The Aim Was Not to Meet a German and Marry: Experiences of Mexican Women in Intermarriages in Berlin, Max-Planck-Institute For Social Anthropology, Working Paper 209, Halle/Saale.

Niendorf, Mareike/Reitz, Sandra (2016): Das Menschenrecht auf Bildung im deutschen Schulsystem, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin.

Nusser, Anna (2022) in: Bergmann, Jan/Dienelt, Klaus (Hg.): Ausländerrecht, 14. Aufl., München.

Oberhäuser, Thomas (2016) in: Hofmann, Rainer M. (Hg.): Ausländerrecht, 2. Aufl., Baden-Baden.

Oppermann, Dagmar/Filges, Sven (2022) in: Schlegel, Rainer/Voelzke, Thomas (Hg.): jurisPK-SGB XII, 3. Aufl.,



(Stand: 21.12.2022).

Samel, Kai-Christian (2022) in: Bergmann, Jan/Dienelt, Klaus (Hg.): *Ausländerrecht*, 14. Aufl., München.

Sauer, Lenore/Stichs, Anja/Kassam, Kamal/Kraus, Elisabeth K. /Sander, Nikola/Schührer, Susanne/Siegert, Manuel (2021): *Migration. Familie. Soziale Beziehungen. Transnationale Familienkonstellationen und soziale Einbindung von Menschen aus Eritrea und Syrien in Deutschland*, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Wiesbaden.

Schreyer, Franziska/Fendel, Tanja (2023): *Aktivierende Integrationspolitik und Geschlechterungleichheit bei der Aufenthaltsverfestigung*, *Fluchtforschungsblog*, <https://fluchtforschung.net/aktivierende-integrationspolitik-und-geschlechter-ungleichheit-bei-der-aufenthaltsverfestigung/> (Abruf: 07.12.2023).

Schroeder, Christoph/Zakharova, Natalia (2015): *Sind die Integrationskurse ein Erfolgsmodell? Kritische Bilanz und Ausblick*, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)*, Jahrgang 35: S. 257 ff.

Thiel, Susann (2019): *Aktuelle Problemanzeigen im Zusammenhang mit der Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG und dem Schutz vor Gewalt*, *Der Paritätische*.

Tissot, Anna (2020): *Hürden beim Zugang zum Integrationskurs. Alltagserfahrungen geflüchteter Frauen mit Kleinkindern*. Ausgabe 03/2021 der Kurzanalysen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

van der Land, Victoria (2022): *Sprache–Macht–Integration: Afrikanische Migrantinnen und die deutsche Sprache*. *Zeitschrift für Migrationsforschung* 2.1: 125-150.

Wagner, Ulrich (2023): *Rechtsfragen der Teilnahme an einem Integrationskurs nach §§ 43 ff. AufenthG*, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)*, Jahrgang 43: S. 147-152.

Zimmerer, Gerda (2023) in: Decker, Andreas/Bader, Johann/Kothe, Peter (Hg.): *BeckOK Migrations- und Integrationsrecht*, 15. Edition, München.



V. Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Beschreibung
AA	Auswärtiges Amt
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylG	Asylgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AufentV	Aufenthaltsverordnung
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAB	Berufsausbildungsbeihilfe
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BEEG	Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz
BeschV	Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGleiG	Bundesgleichstellungsgesetz
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BSG	Bundessozialgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum: zusätzlich zur EU Island, Liechtenstein und Norwegen
FreizügG/EU	Freizügigkeitsgesetz EU
GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprache
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
gIGFA	Gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GRV	Gesetzliche Rentenversicherung
IK	Istanbul-Konvention
IntV	Integrationsverordnung



Abkürzung	Beschreibung
jM	Juris – Monatszeitschrift
jurisPK	Juris – Praxiskommentar
KK	Krankenkasse
LSG	Landessozialgericht
MuSchG	Mutterschutzgesetz
OVG	Oberverwaltungsgericht
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
SG	Sozialgericht
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit – Zeitschrift für das aktuelle Sozialrecht
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB II	Sozialgesetzbuch II Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB III	Sozialgesetzbuch III Arbeitsförderung
SGB V	Sozialgesetzbuch V Krankenversicherung
SGB VI	Sozialgesetzbuch VI Rentenversicherung
SGB VII	Sozialgesetzbuch VII Unfallversicherung
SGB VIII	Sozialgesetzbuch VIII Kinder- und Jugendhilferecht
SGB IX	Sozialgesetzbuch IX Rehabilitation/Teilhabe
SGB X	Sozialgesetzbuch X Verwaltungsverfahren
SGB XI	Sozialgesetzbuch XI Pflegeversicherung
SGB XII	Sozialgesetzbuch XII Sozialhilfe
SGB XIV	Sozialgesetzbuch XIV Entschädigung
SozSich	Soziale Sicherheit, Zeitschrift
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
UhVorschG	Unterhaltsvorschussgesetz
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VO	Verordnung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwV	Verwaltungsvorschriften
WoGG	Wohngeldgesetz
ZESAR	Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht



VI. Anhang

Anhang 1: Interviewpersonen

Kürzel	Organisation	Funktion	Name
NGO 1	Verband binationaler Familien und Partnerschaften	Leitung der Rechts- und Sozialberatung	Swenja Gerhard
NGO 2	AGISRA e. V.	Leitungsteam, Beratung	Soraya Geara
NGO 3	DaMigra	Juristische Beraterin und Fachreferentin	Victoria Faison
Gericht 1	OVG Hessen	Vorsitzende Richterin i. R.	Katrin Lehmann
Gericht 2	VG	Richterin	anonym
ABH 1	Ausländerbehörde Großstadt	leitend	anonym
ABH 2	Ausländerbehörde Großstadt	leitend	anonym
RA*in 1	Anwaltsbüro Ulm	Rechtsanwältin	Maria Kalin
RA*in 2	Anwaltsbüro Berlin	Rechtsanwältin	anonym



Interviewfragen:

Im Folgenden finden Sie einen recht umfangreichen Fragenkatalog. Wir wollen damit möglichst viele geschlechtsspezifische Wirkungen des AufenthG erfassen. Selbstverständlich erwarten wir keine vollständige Beantwortung der Fragen, wir bieten Ihnen lediglich ein Spektrum an, aus dem Sie je nach Ihren Erfahrungen auswählen und Ihre eigenen Positionen und Ideen einbringen können.

Gerne können Sie auch schriftliche Antworten zu einzelnen Fragen einfügen und auf andere im mündlichen Gespräch – eventuell nach einer Erläuterung – eingehen.

In jedem Fall freuen wir uns, wenn Sie sich zu einem mündlichen Gespräch – persönlich, per Zoom oder per Telefon – bereitfinden.

Die anliegende Einverständniserklärung benötigen wir für die Datenerhebung und Auswertung. Sie können sie gerne per Mail zurücksenden.

Die Anonymisierung der Daten sprechen wir persönlich ab, z. B. ob Angaben zum Bundesland gemacht werden dürfen.

Ganz herzlichen Dank für Ihre wertvolle Mitwirkung!

I. Zur Person:

- a) Welche Ausbildungen haben Sie absolviert?
- b) Welche Berufe haben Sie im Verlauf Ihres Lebens ausgeübt?
- c) Welchen Beruf üben Sie aktuell aus oder haben Sie zuletzt ausgeübt?
- d) Können Sie eine ungefähre Prozentzahl zum Anteil der Beschäftigung mit dem AufenthG an Ihrer gesamten (aktuellen oder letzten beruflichen) Tätigkeit nennen?

II. Zu Ihren Erfahrungen und Bewertungen des AufenthG unter genderbezogenen Aspekten:

1. Die Sicherung des Lebensunterhalts spielt für viele Aufenthaltstitel eine zentrale Rolle.

a) Können Sie geschlechtsspezifische Unterschiede benennen, wenn es um die Erfüllung dieser Anforderung geht?

Es gibt ja nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG eine Öffnungsklausel, die es ermöglicht, in Ausnahmefällen von der Sicherung des Lebensunterhalts abzusehen.

b) Reicht diese Regel-Ausnahme-Konstruktion nach Ihrer Auffassung aus, um den tatsächlichen Benachteiligungen von Frauen in der Gesellschaft ausreichend Rechnung zu tragen?

c) Haben Sie Vorschläge für eine alternative, geschlechtersensiblere Rechtskonstruktion?



2. Wenn es um die Berechnung des gesicherten Lebensunterhalts für einen Aufenthaltstitel geht, sind auch die zukünftigen Ansprüche auf Familienleistungen als Einnahmen zu berücksichtigen (§ 2 Abs. 3 Satz 2 AufenthG).
 - a) **Haben Sie Erfahrungen bezüglich der Handhabung in der Praxis?**
 - b) **Halten Sie es für wünschenswert oder erforderlich, dass die Berechnung des Lebensunterhalts gesetzlich präziser gefasst wird?**

3. Das Wohngeld gilt als Leistung zum Lebensunterhalt, wenn es erforderlich ist, um den Lebensunterhalt (nach der jeweiligen Berechnung) zu decken.
 - a) **Könnte es nach Ihren Erfahrungen Familien, besonders Alleinerziehenden, die Erfüllung der Anforderungen erleichtern, wenn das Wohngeld als Leistung betrachtet würde, die für die Erteilung des Aufenthaltstitels unschädlich ist?**
 - b) **Wie stehen Sie zu einer Regelung, die das Wohngeld als Teil der Lebensunterhaltssicherung berücksichtigen würde? Was spricht dafür und was dagegen?**

4. Für die Niederlassungserlaubnis ist die Sicherung des Lebensunterhalts – von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen – zwingend erforderlich.
 - a) **Führt das nach Ihrer Erfahrung zu Erschwernissen für Frauen? Spielen genderspezifische Aspekte wie Lohndifferenzen, Rentenunterschiede, Familienpflichten dabei eine Rolle?**
 - b) **Können Sie aus Ihrer Praxis konkrete Beispiele dafür benennen?**

5. Auszubildende bzw. Studierende mit Aufenthaltserlaubnissen nach §§ 16a oder 16b AufenthG müssen ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln sichern und haben meist auch keine Ansprüche auf Familienleistungen (siehe z. B. Ausschluss vom Kindergeld nach § 62 Abs. 2 Nr. 2 b) EStG).
 - a) **Sehen Sie hier besondere Belastungen oder Problemlagen für Schwangere oder Mütter mit kleinen Kindern, welche?**
 - b) **Kennen Sie Fälle, in denen die Ausländerbehörde eine Aufenthaltserlaubnis zu Ausbildungszwecken verlängert hat, obwohl der Lebensunterhalt nicht gesichert war?**
 - c) **Können Sie sonstige Beispiele nennen, wie Ausländerbehörden auf die Situation von Schwangeren oder Müttern reagieren?**
 - d) **Sehen Sie Möglichkeiten gesetzlicher Änderungen zur Verbesserung der Geschlechter-Gleichstellung, welche?**



6. Drittstaatsangehörige in prekären Aufenthaltssituationen (Duldung oder Fiktionsbescheinigung) können sich durch eine Ausbildung einen gesicherten Aufenthalt „erarbeiten“.

- a) **Sehen Sie hier besondere Schwierigkeiten oder Hürden für Frauen mit Kindern, insbesondere Alleinerziehende, welche?**
- b) **Sehen Sie geschlechtsspezifische Unterschiede beim Zugang zu betrieblichen Ausbildungen einerseits und schulischen Ausbildungen andererseits, welche?**
- c) **Gibt es aus Ihrer Sicht Faktoren, die Frauen in prekären Aufenthaltssituationen bewegen, eine Pflegeausbildung aufzunehmen? Sehen Sie Unterschiede zu anderen Care-Berufen wie Erzieherin, Kinderpflegerin oder Heilerziehungspflegerin? Spielt das gesetzlich garantierte Ausbildungsentgelt dabei eine Rolle?**

7. Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltstiteln zu Erwerbszwecken (§§ 18a, 18b, 18d, 18g AufenthG) gefährden ihren Aufenthalt, wenn ihre Erwerbstätigkeit unterbrochen oder reduziert wird.

- a) **Sehen Sie hier geschlechtsspezifische Risiken für Frauen in Hinblick auf Schwangerschaft und Mutterschaft, welche?**
- b) **Bietet das AufenthG derzeit ausreichend Gestaltungsmöglichkeiten, um diesen besonderen Lebenslagen von Frauen gerecht zu werden, wodurch?**
- c) **Sehen Sie Möglichkeiten gesetzlicher Änderungen zur Verbesserung der Geschlechter-Gleichstellung, welche?**

Zukünftig können Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltstiteln zu Erwerbszwecken (§§ 18a, 18b, 18d, 18g AufenthG) die Niederlassungserlaubnis bereits nach drei Jahren statt wie bisher nach vier Jahren erhalten (§ 18c AufenthG).

- d) **Sehen Sie dadurch Verbesserungen für Frauen mit diesem Aufenthaltstitel in Hinblick auf ihre Familienplanung, welche?**

8. Die Zahl der Familiennachzüge von Frauen zu Ehepartner*innen hat immer die Zahl der nachziehenden Männer überstiegen, aktuell liegt das Verhältnis bei 70:30. Sehen Sie geschlechtsspezifische Probleme der Erteilung eines Visums bzw. einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Familiennachzugs für Frauen (§§ 27, 28, 29, 30 AufenthG)

- a) **in Hinblick auf die Anforderung des Spracherwerbs?**
- b) **in Hinblick auf das Nachzugsverbot für Minderjährige?**
- c) **in Hinblick auf die Dauer des Visumsverfahren?**
- d) **durch sonstige Faktoren?**



9. Der Kindernachzug wird bei der Zuwanderung im Familienverbund nur bis zur Vollendung des 18. Lebensjahrs zugelassen. Volljährige Kinder, die noch im Haushalt der Eltern leben, müssen deshalb im Herkunftsland verbleiben.

- a) **Sehen Sie hier geschlechtsspezifische Nachteile für junge Frauen, welche?**
- b) **Lässt sich diese Problemlage mit den aktuellen Optionen des Aufenthaltsgesetz (z. B. § 36 Abs. 2 AufenthG) lösen oder sehen Sie einen Änderungsbedarf der gesetzlichen Regelungen?**

10. Nach § 31 AufenthG erfolgt die Verlängerung einer familiären (akzessorischen) Aufenthaltserlaubnis als eigenständiges Aufenthaltsrecht nach drei Jahren Bestand der ehelichen Lebensgemeinschaft im Bundesgebiet oder in Härtefällen, insbesondere, wenn die Aufrechterhaltung der ehelichen Lebensgemeinschaft nicht mehr zumutbar ist. Dadurch soll es Frauen ermöglicht werden, häuslicher Gewalt zu entgehen und ihre Kinder zu stützen.

- a) **Wird diese Regelung nach Ihrer Auffassung den verschiedenartigen Gewalterfahrungen von Frauen gerecht? Wo sehen Sie Lücken oder Schwachstellen?**
- b) **Kennen Sie Anwendungsbeispiele aus der Praxis, in denen sich die Regelung des § 31 AufenthG als unzureichend für den Schutz vor Gewalt erwiesen hat?**

11. Die Regelung des § 31 AufenthG kann nur für familiäre Aufenthaltserlaubnisse angewendet werden und auch nur dann, wenn der*die Ehepartner*in selbst über einen Aufenthaltstitel verfügt, der einem Übergang in die Niederlassungserlaubnis zugänglich ist.

- a) **Sehen Sie Möglichkeiten, durch gesetzliche Änderungen den aufenthaltsrechtlichen Gewaltschutz auf alle betroffenen Frauen zu übertragen bzw. zu erweitern?**
- b) **Halten Sie es für sinnvoll bzw. geboten, im Bereich der humanitären Aufenthaltstitel ein Aufenthaltsrecht zu schaffen, welches den Folgen einer erlittenen häuslichen oder geschlechtsspezifischen Gewalt Rechnung trägt?**

12. Viele Alleinerziehende wünschen sich den Nachzug ihrer Mutter oder ihrer beiden Elternteile zur Unterstützung bei der Kindererziehung und Haushaltsführung.

- a) **Bietet das AufenthG mit der Regelung in § 36 Abs. 2 AufenthG eine angemessene Gestaltungsoption für derartige Problemlagen?**

Durch eine Gesetzesänderung wird der Nachzug von Elternteilen zumindest für Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken ermöglicht.

- b) **Sehen Sie weitere Hürden außerhalb des AufenthG, z. B. den fehlenden Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung?**



13. Seit 2016 werden nahezu alle humanitären Aufenthaltstitel für die Dauer von drei Jahren mit einer Wohnsitzauflage versehen.

Sehen Sie besondere Schwierigkeiten bzw. Benachteiligungen für Frauen?

- a) **In Hinblick auf einen gleichwertigen Gewaltschutz (verglichen mit Personen ohne Wohnsitzauflage)?**
- b) **In Hinblick auf die Berufsausübung?**
- c) **In Hinblick auf die Unterstützung durch ein soziales Umfeld?**
- d) **In Hinblick auf die Gesundheitsversorgung und Verbesserung der gesundheitlichen Situation?**
- e) **In Hinblick auf sonstige Faktoren?**

14. Im Aufenthaltsgesetz sind umfangreiche Meldepflichten von öffentlichen Stellen gegenüber den Ausländerbehörden geregelt. Das betrifft auch Jobcenter und Sozialämter bei Anträgen auf Leistungen, auch wenn hierauf sozialrechtlich ein Anspruch besteht.

Sehen Sie geschlechtsspezifische Belastungen oder Benachteiligungen

- a) **in Hinblick auf den Zugang zu Gesundheitsversorgung?**
- b) **in Hinblick auf die (finanzielle) Versorgung während Schwangerschaft und Mutterschaft?**
- c) **in Hinblick auf sonstige Lebenslagen?**

15. Sehen Sie sonstige geschlechtsspezifischen Gesetzesfolgen des AufenthG, die wir noch nicht besprochen haben und die bislang vom Gesetzgeber noch nicht angemessen berücksichtigt wurden?

16. Haben Sie weitere Vorschläge zu Änderungen im AufenthG aus gleichstellungspolitischer Perspektive?



Impressum





Dieses Werk ist lizenziert
unter CC-BY-SA 4.0
ISBN 978-3-911104-00-5

Berlin, 2024

Herausgeberin

Bundesstiftung Gleichstellung
Karl-Liebknecht-Str. 34
10178 Berlin

+49 030-9940570-00
info@bundesstiftung-gleichstellung.de
www.bundesstiftung-gleichstellung.de

 [@bs.gleichstellung](https://twitter.com/bs.gleichstellung)
 [Bundesstiftung Gleichstellung](https://www.linkedin.com/company/bundesstiftung-gleichstellung)

Autorinnen

Prof. Dr. iur. Dorothee Frings, i. R.
Dr. iur. Catharina Conrad

Redaktion

Pauline Ahlhaus
Dr. iur. Jana Hertwig, LL.M.
Franziska Rauchut
wissen@bundesstiftung-gleichstellung.de

Korrektorat

Gisela Faller

Empfohlene Zitierweise:

Frings, Dorothee/Conrad, Catharina (2024):
Geschlechtergerechtigkeit im Aufenthaltsrecht?
Ein Gleichstellungs-Check des Aufenthaltsgesetzes.
Studie 1 – Gleichstellungswissen. Studienreihe
der Bundesstiftung Gleichstellung. Berlin.



Bundesstiftung Gleichstellung


Bundesstiftung Gleichstellung

+49 030-9940570-00

info@bundesstiftung-gleichstellung.de

www.bundesstiftung-gleichstellung.de

 [@bs.gleichstellung](https://www.instagram.com/bs.gleichstellung)

 [Bundesstiftung Gleichstellung](https://www.linkedin.com/company/bundesstiftung-gleichstellung)

Berlin, 2024