

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache

19(4)585 C



verband binationaler
familien und partnerschaften

Ass. jur. Swenja Gerhard

An die
Vorsitzende des Innenausschusses
des Deutschen Bundestages
Frau Andrea Lindholz, MdB
Platz der Republik 1
10117 Berlin

Frankfurt, den 1. Oktober 2020

Sehr geehrte Frau Lindholz,
ich übersende Ihnen hiermit meine

Schriftliche Stellungnahme

zur Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 05.10.2020
zu dem folgenden Beratungsgegenstand:

Entwurf eines Gesetzes zur aktuellen Anpassung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften an das Unionsrecht

BT-Drucksache 19/21750

Der Verband binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e.V. dankt für die Gelegenheit zu den oben genannten Gesetzentwürfen Stellung nehmen zu können. Als interkultureller Familienverband arbeiten wir seit fast 50 Jahren an den Schnittstellen von Familien-, Bildungs- und Migrationspolitik. Wir halten ein bundesweites Beratungsangebot zu Themen des Zuwanderungsrechts, des Familienrechts, des Sozialrechts sowie zu psychosozialen Fragen vor. Auf der Basis von ca. 16.000 Beratungen jährlich erhalten wir Kenntnis über die rechtliche, emotionale und psychosozialen Situation von Einzelnen, Paaren und Familien, die mit den rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen des Zuwanderungsrechts konfrontiert werden. Vor diesem Hintergrund nehme ich zu den vorliegenden Gesetzentwürfen Stellung.

In meinen Ausführungen beschränke ich mich auf die für den Verband binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e.V. besonders relevanten geplanten Änderungen im Freizügigkeitsgesetz.

Der Verband binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e.V. begrüßt das Bestreben der Bundesregierung, die unionsrechtlichen Verpflichtungen zur Erleichterung der Einreise und des Aufenthaltes für über die Kernfamilien hinausgehenden Familienangehörige und de facto Lebenspartner*innen in das nationale Recht umzusetzen. Diese Umsetzung ist längst überfällig und dringend notwendig.

Wir begrüßen daher ausdrücklich die mit dem vorliegenden Entwurf erstmalig geschaffene Möglichkeit der Einreise und des Aufenthaltes für de facto Lebenspartner*innen von Unionsbürgern, die im Gesetzentwurf als Lebensgefährt*innen bezeichnet sind. In anderen Teilen bleibt der nunmehr vorliegende Gesetzentwurf allerdings zumindest teilweise hinter den Erwartungen zurück.

Der Gesetzentwurf sieht in seiner jetzigen Fassung vor, dass andere „nahestehende Personen“ nach § 1 Abs. 1 Nr.5, Abs. 2 Nr.4 Freizügigkeitsgesetz des Unionsbürgers einreisen und sich in Deutschland aufhalten können. Die Normierung eines Rechts auf Einreise und Aufenthalt für diese Personengruppe dient der Umsetzung der Unionsbürgerrichtlinie und ist damit ein wichtiger und richtiger Schritt. Die geplante Regelung ist aber so restriktiv hinsichtlich der an die Einreise und den Aufenthalt geknüpften Voraussetzungen, dass sie als eher theoretischer Natur zu bezeichnen ist. Aus der Begründung des Gesetzentwurfes ergibt sich eine anzunehmende Zahl von maximal ca. 870 Visumsantragstellungen aufgrund der neu einzuführenden Regelung (Begründung VI. 4 Seiten 23,24). Wie die Begründung weiter ausführt ist von einer Ablehnungsquote von 15 Prozent auszugehen, so dass davon nur etwa 680 positiv beschieden würden. Eine Umsetzung der Unionsbürgerrichtlinie, deren Ziel es ausweislich des Erwägungsgrundes 6 ist „die Einheit der Familie im weiteren Sinne zu wahren“, ist hierin nicht zu sehen.

Wir regen daher eine weitere Überarbeitung des Gesetzentwurfes an.

I. Hintergrund

Hintergrund für die geplanten Novellierungen sind die bislang unzureichende Umsetzung der *Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten*, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der *Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG* Unionsbürgerrichtlinie.

Die Unionsbürgerrichtlinie sieht in Artikel 3 Abs.2 a) vor, dass drittstaatsangehörigen Familienangehörigen unter weiteren Voraussetzungen (Unterhaltsgewährung im Herkunftsland des Familienangehörigen oder Zusammenleben in häuslicher Gemeinschaft oder zwingend notwendige persönliche Pflege) des Unionsbürgers die Einreise und der Aufenthalt **erleichtert** werden soll.

Gleichfalls erleichtert werden soll nach Artikel 3 Abs. 2 b) Unionsbürgerrichtlinie die Einreise und der Aufenthalt „des Lebenspartners, mit dem der Unionsbürger eine ordnungsgemäß bescheinigte dauerhafte Beziehung eingegangen ist.“

Weder das Freizügigkeitsgesetz noch das Aufenthaltsgesetz sehen bislang eine Einreise und einen Aufenthalt von Lebenspartner*innen im Sinne des Artikels 3 Abs. 2 b) Unionsbürgerrichtlinie vor. Bislang fehlt es an einer Umsetzung der Richtlinie völlig. Die Umsetzung des Artikels 3 Abs. 2 Buchstabe a Unionsbürgerrichtlinie für Familienangehörige der Seitenlinien (Geschwister, Onkel, Tante, Nefte usw.) in deutsches Recht ist nicht ausreichend. Gegen die Bundesrepublik Deutschland ist daher ein Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission (Nummer 2011/2086) anhängig, dass die Umsetzung des Artikels 3 Absatz 2 der Richtlinie 2004/38/EG (Freizügigkeitsrichtlinie) sowie der damit korrespondierenden Formvorschriften des Artikels 10 Absatz 3 Buchstabe e und f der Freizügigkeitsrichtlinie betrifft. Der hierdurch entstandene Druck auf die Bundesrepublik Deutschland ist Hintergrund der geplanten Novellierung.

Dringender Regelungsbedarf ist infolge der Ratifizierung des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft Regelungsbedarf entstanden, dem in Übereinstimmung mit den zwingenden Vorgaben des Abkommens nachgekommen werden muss.

Im Einzelnen:

Zu § 1 Gesetzentwurf:

Der Gesetzentwurf unterscheidet in § 1 Abs. 2 Nr.3 und 4 Freizügigkeitsgesetz „Familienangehörige“ von „nahestehenden Personen“. Dies ist besonders kritikwürdig, wenn man die Verwandten im Sinne des § 1589 des Bürgerlichen Gesetzbuches (Geschwister, Onkel, Tante, Nefte usw.) und ledige minderjährige Kinder, die in einem Vormundschafts- oder Pflegekindverhältnis zum Unionsbürger stehen, betrachtet. Damit wird der Blick nur auf die traditionelle Kleinfamilie, deren Bild auch in Deutschland schon längst ins Wanken geraten ist gerichtet (siehe hierzu: Essay von Judith Luig vom 5.3.2020 unter: <https://www.zeit.de/gesellschaft/familie/2020-03/familienmodelle-standardmodell-patchwork-homoehe-adoptionsrecht>). Ganz selbstverständlich reden wir heute unter anderem von Patchworkfamilien, in denen Kinder mehr als einen Vater und eine Mutter haben oder von Einelternfamilien. Wir wissen längst, wie wichtig Familie werden kann, wenn es um die Betreuung von Kindern, bei Krankheit, Trennung und Scheidung oder in Zeiten persönlicher Krisen geht- wenn wir auf ein starkes, gewachsenes Netz der Verbundenheit zurückgreifen müssen. Der Komplexität und der Veränderung des Bildes der Familie muss hier Rechnung getragen werden.

Wir schlagen daher eine Änderung des Begriffs „nahestehende Person“ in „andere Familienangehörige“ vor.

Zu § 3 a Gesetzentwurf:

Die geplante Regelung des § 3 a Freizügigkeitsgesetz legt fest unter welchen Voraussetzungen „nahestehenden Personen“ eines in Deutschland lebenden Unionsbürgers die Einreise und der Aufenthalt gewährt werden kann. Es handelt sich also um eine Ermessensentscheidung, wobei der entscheidenden Behörde ein weitgehender Ermessensspielraum eingeräumt wird. Das Ermessen

findet aber seine Grenze nach dem Gedanken der Unionsbürgerrichtlinie dort, wo Einreise und Aufenthalt nicht erleichtert, sondern nahezu unmöglich gemacht werden.

Drei Fallkonstellationen nennt der Gesetzentwurf:

- der Unionsbürger der nahestehenden Person zum Zeitpunkt der erstmaligen Antragstellung seit mindestens zwei Jahren und nicht nur vorübergehend Unterhalt gewährt hat (§ 3 a Abs. 1 a) Freizügigkeitsgesetz
- der Unionsbürger mit der nahestehenden Person in dem Staat, in dem der andere Verwandte vor der Verlegung des Wohnsitzes nach Deutschland gelebt hat oder lebt, in häuslicher Gemeinschaft gelebt hat und die häusliche Gemeinschaft zwischen dem Unionsbürger und der nahestehenden Person mindestens zwei Jahre bestanden hat, § 3a Abs. 1 b) Freizügigkeitsgesetz
- nicht nur vorübergehend schwerwiegende gesundheitliche Gründe zum Antragszeitpunkt die persönliche Pflege der nahestehenden Person durch den Unionsbürger zwingend erforderlich machen, § 3 a Abs. 1 c) Freizügigkeitsgesetz.

Unklar ist, warum sich zwischen § 3 a Abs. 1 b) und § 3 a Abs. 1 c) im Gesetzentwurf ein „**oder**“ befindet. Bedeutet dies, dass Unionsbürger*innen nahestehenden Personen sowohl seit zwei Jahren regelmäßig Unterhalt geleistet als auch mit ihnen in häuslicher Gemeinschaft gelebt haben müssen? Diese Auslegung widerspricht der Rechtsprechung des EuGHs in der Sache „Rahman“ C-83/11 Rdn. 29. Dennoch lässt das Fehlen eines „oder“ Raum für Auslegungen und schafft Rechtsunsicherheit. Hier ist Klarheit zu schaffen.

Gemäß der Unionsbürgerrichtlinie soll nahestehenden Personen des Unionsbürgers die Einreise und der Aufenthalt tatsächlich gegenüber anderen Drittstaatsangehörigen erleichtert werden. § 3 a Abs. 1 a) des Entwurfs sieht die zweijährige Gewährung von Unterhalt an die nahestehende Person vor. Dass Unterhalt bereits vor der Einreise nach Deutschland dem drittstaatsangehörigen Familienangehörigen gewährt werden muss, findet sich bereits im jetzigen Freizügigkeitsgesetz in § 3 Abs. 2 Nr.2. Die Kriterien, die an diese Unterhaltserbringung gestellt werden, wurden in der Vergangenheit durch die Rechtsprechung des EuGH konkretisiert (siehe m. w. N. Dienelt OnlineKommentar zum Freizügigkeitsgesetz/EU, § 3, II) und führen in der Praxis dazu, dass es nur zu einer sehr begrenzten Anzahl von Nachzügen zu Unionsbürger*innen kommt. Warum nun noch das Erfordernis des Nachweises der zweijährigen Unterhaltsgewährung eingeführt werden muss, ist daher unklar. Zu bedenken ist, dass die Unionsbürgerrichtlinie selbst insoweit keine zeitlichen Vorgaben einer Unterhaltsgewährung vorsieht. Die zwei Jahres Grenze ist vielmehr willkürlich gesetzt und wird nur einem sehr ausgesuchten und begrenzten Personenkreis den Nachzug einer nahestehenden Person ermöglichen.

Nach dem neuen § 11 Absatz 5 des Freizügigkeitsgesetzes soll zudem § 5 des Aufenthaltsgesetzes entsprechend angewendet werden. Dies bedeutet, dass die Erteilung eines Rechts auf Aufenthalt ohnehin in der Regel an die Sicherung des Lebensunterhaltes geknüpft ist. Die Lebensunterhaltssicherung umfasst gemäß § 2 Abs. 3 Aufenthaltsgesetz auch den ausreichenden Krankenversicherungsschutz. Insoweit es sich bei diesen Personen um Menschen handelt, die einer Erwerbstätigkeit in Deutschland nachgehen können, erscheint die Forderung noch angemessen, soweit der Einzelfall Berücksichtigung findet. Vollkommen unverständlich ist aber, wie die

Personengruppe der pflegebedürftigen und von Krankheit betroffenen, also der besonders vulnerablen „nahestehenden Personen“ diese Voraussetzung erfüllen soll. Dies ist faktisch nicht möglich, da sie selbst nicht erwerbstätig sein können. Der Abschluss einer Krankenversicherung ist hier in der Regel nicht möglich. Auch ein Rückgriff auf die verwandten Unionsbürger*innen ist auf Dauer nicht denkbar und lebensfremd. Folge wäre, dass schwerwiegend erkrankte und pflegebedürftige Menschen Deutschland wieder verlassen müssten. Das kann nicht Sinn der Regelung sein. Zeitliche Vorgaben zum Zusammenleben und zur Unterhaltsgewährung müssen Ausnahmen zulassen, zumal die Intensität und Stabilität einer familiären Bindung nicht allein anhand dieser Kriterien zu bestimmen sind.

Wir schlagen daher vor, Ausnahmen von der Lebensunterhaltssicherung in den Fällen des § 3a Abs. 1 c) Freizügigkeitsgesetz festzuschreiben.

Zu § 5 a Abs. 3 Freizügigkeitsgesetz:

§ 5 a des vorliegenden Entwurfs lässt in seiner jetzigen Formulierung, das Recht auf Einreise und Aufenthalt „nahestehender Personen“ nahezu in Leere laufen. § 5 a legt fest, dass antragstellende „nahestehende Personen“ den Nachweis der für die Erteilung eines Aufenthaltsrechts wichtigen Voraussetzungen durch „Dokumente“ des Herkunftsstaates erbringen müssen. Aber wer soll die Dokumente oder Bescheinigungen ausstellen? Eine ausländische Behörde? In welcher Form?

Nachzuweisen sind eine mindestens zweijährige Unterhaltsgewährung, ein Zusammenleben in häuslicher Gemeinschaft mit dem Unionsbürger von mindestens zwei Jahren oder eine Pflegebedürftigkeit, die eine Pflege durch den Unionsbürger zwingend notwendig macht.

Der Nachweis finanzieller Unterstützung ist problematisch. Viele unserer Klient*innen (u.a. eritreische Staatsangehörige) berichten, dass sie ihre Familie oder einzelnen Mitgliedern derselben im Herkunftsstaat finanziell unterstützen. Nur wenige tun dies über Geldüberweisungen oder ähnliches, sondern viele vertrauen darauf, dass Bargeld über ins Herkunftsland reisende Bekannte oder Familienangehörige an die Familie weitergegeben wird. Dies geschieht auch, um zu verhindern, dass der „Empfängerstaat“ Gelder ggf. einbehält.

Wie das Zusammenleben in häuslicher Gemeinschaft im Ausland ggf. in einem Drittstaat von den Antragsteller*innen nachgewiesen werden kann, ist aus unserer Sicht eine offene Frage. Ein Meldesystem wie in Deutschland kennen nur die wenigsten Staaten. Auch Staaten wie Australien, die USA, Neuseeland oder Großbritannien kennen kein zentrales Melderegister. Es ist daher davon auszugehen, dass entsprechende Dokumente für den Nachweis einer häuslichen Gemeinschaft in den meisten Fällen so nicht beizubringen sein dürften, denn wer soll das Zusammenleben bescheinigen?

Eine unverhältnismäßig hohe Hürde wird an den Nachweis über das Bestehen einer dauerhaften Beziehung gestellt. Die Entwurfsbegründung (Seite 42 zu Buchstabe b) führt hier an, dass ein Auszug aus dem Melderegister allein nicht ausreicht.

Selbstverständlich sind gemeinsame Kinder, gemeinsamer Immobilienbesitz (wo die Landesgesetze dies Ausländern gestatten), gemeinsame Konten ein Indiz für ein längerfristiges Zusammenleben.

Aber wie viele Paare besitzen im Ausland ein gemeinsames Haus oder verfügen in jungen Jahren über Vermögenswerte? Ein solcher Nachweis ist wohl nur in den wenigsten Fällen zu erbringen.

Wir schlagen daher vor, dass die Voraussetzungen eines Nachzugs von Antragsteller*innen nicht nachgewiesen, sondern „nur“ glaubhaft gemacht werden müssen.