

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Josef Philip Winkler, Manuel Sarrazin, Marieluise Beck (Bremen), Volker Beck (Köln), Dr. Uschi Eid, Ute Koczy, Monika Lazar, Claudia Roth (Augsburg), Irmingard Schewe-Gerik und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Gewährleistung von Freizügigkeit für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie ihre Familienangehörigen in Deutschland

Am 10. Dezember 2008 hat die EU-Kommission einen – aus ihrer Sicht – „enttäuschenden“ Bericht über die Anwendung der sog. Freizügigkeitsrichtlinie (2004/38/EG) für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie ihre Familienangehörigen vorgelegt: „Kein Mitgliedstaat hat die Richtlinie in ihrer Gesamtheit wirksam und korrekt umgesetzt. Kein Artikel der Richtlinie wurde von allen Mitgliedstaaten wirksam und korrekt umgesetzt.“

Die EU-Kommission kritisiert anhand von zwölf Punkten auch die Umsetzung der Freizügigkeitsrichtlinie durch die Bundesrepublik Deutschland.

1. Die Bundesrepublik Deutschland, sowie 12 weitere Mitgliedstaaten, hätte die in Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie enthaltenen Regelungen zum Familiennachzug nicht zufriedenstellend umgesetzt.
2. Gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaften seien in der Bundesrepublik Deutschland mit schlechteren Freizügigkeits- und Aufenthaltsvorschriften konfrontiert, als in 13 anderen Mitgliedstaaten.
3. Die Bundesrepublik Deutschland und fünf andere Mitgliedstaaten hätten Artikel 5 Absatz 4 nicht umgesetzt (der für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger und deren Familienangehörige bei der Ankunft an der Grenze auch ohne die notwendigen Reisedokumente ein Einreiserecht bzw. Einreisevisa vorsieht).
4. Nur Dänemark, Finnland, Malta und Schweden sorgten gemäß Artikel 6 (in Einklang mit dem 9. Erwägungsgrund) auf korrekte Weise für eine aufenthaltsrechtlich bessere Behandlung von arbeitssuchenden Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern.
5. Einige Mitgliedstaaten – darunter auch die Bundesrepublik Deutschland – hätten ihre Verpflichtung zur Erleichterung der Einreise und des Aufenthalts von Verwandten in gerade aufsteigender Linie (vgl. Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie) nicht richtig umgesetzt.
6. Die Bundesrepublik Deutschland und 16 Mitgliedstaaten hätten Artikel 7 Absatz 3 nicht richtig umgesetzt (dieser sieht durch den aufnehmenden Mitgliedstaat die Erhaltung der „Erwerbstätigeneigenschaft“ für solche Unionsbürgerinnen und Unionsbürger vor, die aus den in Artikel 7 Absatz 3a bis c aufgeführten Gründen nicht erwerbstätig sind). Dies sei – so die EU-Kommission – vor allem auf die Tatsache zurückzuführen, dass die jeweiligen nationalen Gesetze lediglich die Erhaltung des Aufenthaltsrechts, nicht aber der Erwerbstätigeneigenschaft vorsehen würden.

7. Die Bundesrepublik Deutschland, sowie elf weitere Mitgliedstaaten, hätten den Begriff „Existenzmittel“ (Artikel 8) falsch oder mehrdeutig umgesetzt.
8. Nur 14 Mitgliedstaaten würden – anders als das deutsche Recht – die Ausweisung als automatische Folge der Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen ausschließen.
9. Zwölf Mitgliedstaaten – unter ihnen auch die Bundesrepublik Deutschland – hätten Probleme bei der Umsetzung von Artikel 17 (der für nicht erwerbstätige Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, günstigere Bestimmungen für den Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt vorsieht).
10. Nur Griechenland, Malta, Portugal und Zypern hätten den Ausweisungsschutz für aufenthaltsberechtigte Unionsbürgerinnen und Unionsbürger (Artikel 27 bis 28 der Richtlinie) richtig umgesetzt.
11. Die Verfahrensgarantien nach Artikel 30 bis 31 der Richtlinie hätten allein Litauen, Portugal, Spanien und Zypern richtig umgesetzt.

Die EU-Kommission kritisiert zudem, dass bis Mitte 2008 die im deutschen sog. Visumshandbuch enthaltenen Vorschriften bezüglich des Erstzuzugs von Familienangehörigen von in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern im Widerspruch gestanden hätten zu der am 25. Juli 2008 getroffenen sog. Metock-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH).

Der EuGH hat mit diesem Urteil (Aktenzeichen C-127/08) eine wichtige Entscheidung zum Familiennachzug von drittstaatsangehörigen Familienangehörigen von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern getroffen. Es schafft Klarstellung, dass die Freizügigkeit für Familienangehörige von EU-Bürgern nicht voraussetzt, dass diese sich vorher rechtmäßig im Gebiet der EU aufgehalten haben müssen. Außerdem wird klargestellt, dass die Mitgliedstaaten nicht berechtigt sind, die Nachzugsbestimmungen individuell auszugestalten. Damit wurde zugleich die Möglichkeit der Einführung einer Sprachprüfung für Ehegatten im Rahmen des Visaverfahrens ablehnend beantwortet.

Die Bundesregierung hatte in dieser Rechtssache vor dem EuGH Einlassungen vorgetragen. Diese hat der EuGH an verschiedenen Stellen seines Urteils verworfen (RZ 66, 73–75 sowie 77–79).

Inzwischen hat das Auswärtige Amt seine Erlasslage der Rechtsprechung der Metock-Entscheidung angepasst.

Gleichwohl sieht insbesondere das Bundesministerium des Innern (BMI) das Metock-Urteil nach wie vor kritisch. So hatte das BMI kurz nach der Metock-Entscheidung die Bundesländer gebeten, für ein geplantes Lagebild – erstens – Fallzahlen über sog. Aufenthaltskarten zukommen zu lassen, die zwischen dem 1. Oktober bis 31. Dezember 2008 ausgegeben wurden:

- an drittstaatsangehörige Familienangehörige von Unionsbürgerinnen und Unionsbürger insgesamt;
- an drittstaatsangehörige Familienangehörige von Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, die aus einem Drittstaat in die Bundesrepublik Deutschland einreisen (wobei hier unterschieden werden sollte, ob sich die Unionsbürgerin bzw. der Unionsbürger unter drei Monaten/unter einem Jahr/länger als ein Jahr in der Bundesrepublik Deutschland aufhält);
- an drittstaatsangehörige Familienangehörige von Deutschen, die sich in einem anderen Mitgliedstaat aufgehalten haben (auch hier mit der Unterscheidung ob sich die/der Deutsche unter drei Monaten/unter einem Jahr/länger als ein Jahr in diesem Mitgliedstaat aufgehalten hatte) sowie

- an Asylsuchende bzw. geduldete oder ausreisepflichtige Ausländerinnen und Ausländer, die in der Bundesrepublik Deutschland mit einer Unionsbürgerin/einem Unionsbürger die Ehe geschlossen haben.

Zweitens sollten die erfolgten Ablehnungen solcher Aufenthaltskarten – incl. der Ablehnungsgründe, wie a) fehlender Nachweis, b) Scheinehe, c) anderer Missbrauchsfälle – an das BMI übermittelt werden.

Auf europäischer Ebene unterstützte der Bundesminister des Innern, Dr. Wolfgang Schäuble, auf der Tagung des Rates der Justiz- und Innenministerinnen und -minister am 25. September 2008 ausdrücklich die Kritik Dänemarks an diesem EuGH-Urteil. Auch ihm „sei wichtig, die vorige Rechtslage wieder herzustellen“, so Dr. Wolfgang Schäuble. Dem Vorschlag Kopenhagens, hierfür notfalls auch die Freizügigkeitsrichtlinie zu ändern, widersprach Dr. Wolfgang Schäuble nicht (vgl. Nachbericht des BMI vom 29. September 2008, S. 2).

Zudem ist derzeit eine Gruppe Expertinnen und Experten aus den Mitgliedstaaten damit befasst, „Schwierigkeiten bei der Durchführung der Freizügigkeitsrichtlinie und die auf nationaler Ebene bewährten Praktiken zu ermitteln“ (EU-Ratsdokument 16483/08 vom 28. November 2008).

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Inwiefern gewährt das deutsche Recht auch solchen Familienangehörigen, die entsprechend Artikel 3 Absatz 2a der Richtlinie nicht unter die Definition in Artikel 2 Nummer 2 der Richtlinie fallen, die Einreise nach bzw. den Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland, wenn erstens ihnen die primär aufenthaltsberechtigte Unionsbürgerin bzw. der Unionsbürger im Herkunftsland Unterhalt gewährt; zweitens sie/er mit ihr/ihm im Herkunftsland in häuslicher Gemeinschaft gelebt hat, oder drittens wenn schwerwiegende gesundheitliche Gründe die persönliche Pflege der/des Familienangehörigen durch die Unionsbürgerin bzw. den Unionsbürger zwingend erforderlich machen?
2. Inwiefern gehen – wie von der EU-Kommission kritisiert – die belgischen, britischen, bulgarischen, dänischen, finnischen, italienischen, litauischen, luxemburgischen, niederländischen, portugiesischen, schwedischen, spanischen bzw. tschechischen Freizügigkeits- und Aufenthaltsvorschriften für gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaften über die im deutschen Freizügigkeitsgesetz/EU enthaltenen Regelungen hinaus?
3. Gibt es im deutschen Freizügigkeitsrecht (im Sinne von Artikel 5 Absatz 4 der Richtlinie) spezifische Regelungen/Hilfestellungen für Familienangehörige bzw. Lebenspartnerinnen/Lebenspartner einer Unionsbürgerin bzw. eines Unionsbürgers, die/der aus einem Drittstaat stammt und die/der bei der Einreise nicht über die erforderlichen Reisedokumente oder ggf. die erforderlichen Visa verfügt, um sich die erforderlichen Dokumente in einer angemessenen Frist zu beschaffen, übermitteln zu lassen oder sich mit anderen Mitteln bestätigen zu lassen oder nachzuweisen, dass sie/er das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt genießt, bevor sie/er an der deutschen Grenze zurückgewiesen wird?
Wenn ja, welche?
Wenn nein, warum nicht?
4. Inwiefern enthält – wie von der EU-Kommission festgestellt – das dänische, das finnische, das maltesische und das schwedische Recht (im Sinne von Artikel 6 und des 9. Erwägungsgrundes der Richtlinie) eine aufenthaltsrechtlich bessere Behandlung von arbeitssuchenden Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern (bzw. deren Familienangehörigen oder Lebenspartnerinnen/Lebenspartner)?
Warum enthält das deutsche Recht keine entsprechenden Vorschriften?

5. Inwiefern hat die Bundesrepublik Deutschland (und sieben weiteren Mitgliedstaaten) ihre Verpflichtung nach Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie zur Erleichterung der Einreise und des Aufenthalts von Verwandten restriktiver (und damit – so die EU-Kommission – fehlerhaft) umgesetzt, als die übrigen 19 Mitgliedstaaten?
6. Auf welche Maßnahmen zur Erhaltung ihrer „Erwerbstätigeneigenschaft“ haben Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, die sich länger als drei Monate in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, die aber aus den in Artikel 7 Absatz 3a bis c aufgeführten Gründen nicht erwerbstätig sind, einen Rechtsanspruch?

Welche günstigeren Vorschriften enthält diesbezüglich – wie von der EU-Kommission festgestellt – das bulgarische, das dänische, das estnische, das griechische, das finnische, das luxemburgische, das maltesische, das portugiesische, das spanische bzw. das zypriotische Recht?

7. Inwiefern weicht – so die EU-Kommission – die korrekte Umsetzung des in Artikel 8 der Richtlinie verwandten Begriffes „Existenzmittel“ in Belgien, Dänemark, Estland, Frankreich, Großbritannien, Litauen, Malta, Österreich, Polen, Portugal, Spanien, der Slowakei, Tschechien, Ungarn und Zypern von der deutschen Auslegung dieses Begriffes ab (vgl. 4.1.2 des Entwurfes für Allgemeine Verwaltungsvorschriften zum Freizügigkeitsgesetz/EU)?
8. Warum wurde in der Bundesrepublik Deutschland – anders als in Finnland, Griechenland, Großbritannien, Litauen, Luxemburg, Malta, den Niederlanden, Polen, Portugal, Schweden, Slowenien, Spanien, Tschechien und Zypern – die Ausweisung von Unionsbürgerinnen und Unionsbürger als automatische Folge der Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen verankert?
Welche im Vergleich zur deutschen Rechtslage günstigeren Vorschriften umfasst diesbezüglich das Recht der o. g. 14 Mitgliedstaaten?
9. Inwiefern ist die deutsche Umsetzung von Artikel 17 der Richtlinie restriktiver, als die Umsetzung in Finnland, Griechenland, Großbritannien, Italien, Litauen, Luxemburg, Malta, den Niederlanden, Polen, Portugal, Schweden, Slowenien, Spanien, Tschechien und Zypern?
10. Inwiefern haben Griechenland, Malta, Portugal und Zypern Artikel 27 und 28 der Richtlinie anders als die Bundesrepublik Deutschland (und damit – so die EU-Kommission – richtig) umgesetzt?
11. Inwiefern haben Litauen, Portugal, Spanien und Zypern die Verfahrensgarantien in Artikel 30 und 31 der Richtlinie anders als die Bundesrepublik Deutschland (und damit – so die EU-Kommission – richtig) umgesetzt?
12. In welchen Punkten widersprach – worauf die EU-Kommission hinweist – die damalige visumsrechtliche Erlasslage des Auswärtigen Amtes den Vorgaben des o. g. Metock-Urteils des EuGH?
13. Erkennt die Bundesregierung im Hinblick auf die in 2007 verschärfte Ehegattennachzugsregelung das Problem der sog. Inländerdiskriminierung?
Wenn ja, wodurch ergibt sich diese Inländerdiskriminierung?
Wenn nein, warum nicht?
14. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass durch die Metock-Entscheidung das Problem der sog. Inländerdiskriminierung sachlich vergrößert worden ist, und wenn nein, warum nicht?

15. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass dieses Problem der sog. Inländerdiskriminierung nicht durch europäisches Recht, sondern nur über eine Änderung des nationalen Aufenthaltsgesetzes gelöst werden kann?
Wenn ja, durch welche Schritte möchte die Bundesregierung dieses Problem der Inländerdiskriminierung lösen?
16. Mit welchen Maßnahmen gedenkt die Bundesregierung im Nachgang zu der Metock-Entscheidung „die vorige Rechtslage wieder herzustellen“?
Innerhalb welchen Zeithorizonts möchte die Bundesregierung diesbezüglich aktiv werden?
Erwägt die Bundesregierung diesbezüglich sich im Rat der Europäischen Union für eine Änderung der Freizügigkeitsrichtlinie einzusetzen, und wenn ja, wie soll diese Änderung inhaltlich ausgestaltet sein?
17. Wen hat die Bundesregierung in die Gruppe von Expertinnen und Experten entsandt, die etwaige Schwierigkeiten bei der Durchführung der Freizügigkeitsrichtlinie bzw. bewährten Praktiken auf nationaler Ebene ermitteln soll?
18. Wann ist mit dem Bericht dieser Expertengruppe zu rechnen?
19. Haben die Bundesländer dem BMI die erbetenen Daten für die Erstellung des geplanten Lagebildes zur Verfügung gestellt?
20. Wie lauten die diesbezüglichen Ergebnisse aus den Bundesländern (bitte nach den in der Vorbemerkung wiedergegebenen Parametern des BMI aufschlüsseln)?
21. Inwiefern wird bei dieser Übersicht berücksichtigt, ob es sich bei den gemeldeten Scheinehen um rechtskräftig festgestellte Scheinehen oder um bloße Verdachtsfälle handelt?
22. In wie vielen Fällen wurden seit dem Inkrafttreten der Freizügigkeitsrichtlinie Scheinehen unter Beteiligung von in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Unionsbürgerinnen und Unionsbürger rechtskräftig festgestellt (bitte nach Jahren aufschlüsseln)?
23. In wie vielen Fällen wurde in der Bundesrepublik Deutschland von der durch Artikel 35 der Richtlinie eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht, „im Falle von Rechtsmissbrauch oder Betrug – wie z. B. durch Eingehung von Scheinehen – die durch diese Richtlinie verliehenen Rechte zu verweigern, aufzuheben oder zu widerrufen“ (bitte nach Jahren aufschlüsseln)?

Berlin, den 30. Januar 2009

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

