

Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 17/10746 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer aufenthaltsrechtlicher Vorschriften

A. Problem

Die 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, 68/369/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG wird im Wesentlichen durch das Freizügigkeitsgesetz/EU umgesetzt.

Der vorliegende Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, einzelne Vorschriften der Richtlinie 2004/38/EG, die noch nicht angemessen umgesetzt worden sind, vollständig in das Freizügigkeitsgesetz/EU zu übernehmen. Die erforderliche punktuelle Anpassung des Freizügigkeitsgesetzes/EU soll zugleich genutzt werden, um Bürokratiekosten zu senken. In der Folge sind auch Vorschriften der Aufenthaltsverordnung zu ändern.

Außerdem sind in den Gesetzentwurf zwei Artikel zur Regelung der Ermächtigungsgrundlage für eine Prüfungsverordnung zu den Abschlusstests der Integrationskurse aufgenommen worden.

B. Lösung

Die Vorschriften des Freizügigkeitsgesetzes/EU sind anzupassen:

- Lebenspartner von Unionsbürgern werden Ehegatten von Unionsbürgern beim Recht auf Einreise und Aufenthalt gemäß dem Freizügigkeitsgesetz/EU gleichgestellt.
- Die Vorschrift des Artikels 35 der Richtlinie 2004/38/EG, wonach die Mitgliedstaaten Maßnahmen erlassen können, die notwendig sind, um die durch diese Richtlinie verliehenen Rechte im Falle von Rechtsmissbrauch oder Betrug – wie zum Beispiel durch die Eingehung von Scheinehen – zu verweigern, aufzuheben oder zu widerrufen, wird im Freizügigkeitsgesetz/EU umgesetzt.

- Zur finanziellen Entlastung der kommunalen Verwaltung und zur Verringerung von Bürokratieaufwand wird die deklaratorische Bescheinigung über das Aufenthaltsrecht für Unionsbürger (Freizügigkeitsbescheinigung) abgeschafft.
- Im Zusammenhang mit den genannten Änderungen werden zur Klarstellung und Bereinigung von Unstimmigkeiten weitere technische und redaktionelle Anpassungen im Freizügigkeitsgesetz/EU vorgenommen.

Unveränderte Annahme des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die kommunalen Haushalte werden durch die Abschaffung der kostenfrei auszustellenden Freizügigkeitsbescheinigung entlastet.

Auf den Haushalt des Bundes ergeben sich keine Auswirkungen.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Der Erfüllungsaufwand für Unionsbürger verringert sich durch die Abschaffung der deklaratorischen Freizügigkeitsbescheinigung.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Durch die Abschaffung der deklaratorischen Freizügigkeitsbescheinigung verringert sich der Erfüllungsaufwand der Verwaltung.

F. Weitere Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/10746 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 17. Oktober 2012

Der Innenausschuss

Wolfgang Bosbach
Vorsitzender

Reinhard Grindel
Berichterstatter

Rüdiger Veit
Berichterstatter

Hartfrid Wolff (Rems-Murr)
Berichterstatter

Ulla Jelpke
Berichterstatterin

Memet Kilic
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Reinhard Grindel, Rüdiger Veit, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Ulla Jelpke und Memet Kilic

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 17/10746** wurde in der 195. Sitzung des Deutschen Bundestages am 27. September 2012 an den Innenausschuss federführend sowie an den Rechtsausschuss zur Mitberatung überwiesen.

II. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 95. Sitzung am 17. Oktober 2012 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs empfohlen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Innenausschuss** hat den Gesetzentwurf in seiner 82. Sitzung am 17. Oktober 2012 abschließend beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs.

Der Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE. auf Ausschussdrucksache 17(4)583 A wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD und auf Ausschussdrucksache 17(4)583 B mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Oppositionsfraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt.

Der Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 17(4)583 A hat einschließlich Begründung folgenden Wortlaut:

In dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer aufenthaltsrechtlicher Vorschriften wird Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe d aufgehoben.

Begründung:

In der Begründung des Gesetzentwurfs heißt es: „Abfragen unter den Ländern haben eine nicht unerhebliche Zahl von Fällen ergeben“, in denen es einen Rechtsmissbrauch im Zusammenhang mit dem unionsrechtlichen Freizügigkeitsrecht gegeben habe. Diese Angaben der Bundesländer werden aber nicht nachvollziehbar erläutert und insbesondere nicht in quantitativer Hinsicht konkretisiert. Es fehlt auch eine Begründung dazu, warum es einer gesetzlichen Neuregelung zur Missbrauchsbekämpfung bedarf bzw. warum die vorhandene Regelung nach § 6 Abs. 1 des Freizügigkeitsgesetzes diesem Zweck nicht genügen soll. Denn in Punkt 6.0.6 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum FreizügigkeitsG heißt es: „Gemäß Artikel 35 Freizügigkeitsrichtlinie kommt das Freizügigkeitsrecht aus Gründen von Rechtsmissbrauch im Einzelfall nicht zur Entstehung. Ausdrücklich nennt das

Gemeinschaftsrecht den Fall der Scheinehe ...“. Ein Freizügigkeitsrecht ist in nachgewiesenen Missbrauchsfällen also auch bislang nicht entstanden.

Befürchtet werden muss aber, dass die neue ausdrückliche Missbrauchsregelung zu einer verschärften Prüfpraxis durch die Behörden führt und hierdurch binationale Partnerschaften mit unionsrechtlichem Bezug unzulässig verdächtigt werden. Zwar heißt es in der Gesetzesbegründung, dass „systematische oder anlasslose Prüfungen nicht gestattet“ sind und „begründete Zweifel“ vorliegen müssen. Doch gelten diese allgemeinen Vorgaben auch im Bereich des Aufenthaltsgesetzes, und dessen ungeachtet beklagen sich Betroffene, Fachverbände und Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte immer wieder über eine zu strenge Prüfpraxis und unberechtigte Unterstellungen so genannter „Scheinehen“ oder auch „Scheinpartnerschaften“.

Zu unberechtigten behördlichen Nachforschungen könnte es insbesondere in so genannten Rückkehrfällen kommen, d. h. wenn deutsche Staatsangehörige von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen und infolgedessen das Unionsrecht in Anspruch nehmen können, dann aber wieder nach Deutschland zurückkehren. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs liegt in diesen Fällen unabhängig vom Beweggrund des Umzugs bzw. der Rückkehr kein Rechtsmissbrauch vor, da lediglich ein durch den EG-Vertrag geschützter Rechtsvorteil genutzt werde (vgl. Mitteilung der EU-Kommission: „Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG...“ vom 2.7.2009, KOM(2009) 313 endg., S. 16, m.w.N.).

Es gibt keine verlässlichen empirischen Hinweise darauf, dass es einen Missbrauch der aufenthalts- bzw. unionsrechtlichen Vorschriften durch so genannte „Scheinehen“ in einem gesellschaftlich nennenswerten Umfang gibt. So heißt es in dem im Mai 2012 vorgestellten Working Paper 43 „Missbrauch des Rechts auf Familiennachzug“ des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge: „Aufgrund der eingeschränkten Aussagekraft der verfügbaren statistischen Informationen lassen sich weder verlässliche Aussagen zum Umfang des Missbrauchs des Familiennachzugs machen, noch zu erforderlichen Gegenmaßnahmen“ (S. 5).

Auch die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), in der Verdachtsfälle auf „Scheinehen“ im Bereich des Ausländerrechts erfasst werden, gibt keinerlei Anlass, von einem gesteigerten Rechtsmissbrauch in diesem Gebiet auszugehen. Im Gegenteil: Die Zahl der Verdachtsfälle auf „Scheinehen“ zum Erhalt eines Visums bzw. Aufenthaltstitels sank zuletzt bundesweit von 994 im Jahr 2010 auf 734 im Jahr 2011 – ein Rückgang um 26 Prozent. Im Jahr 1999 lag die Zahl der in der PKS registrierten „Scheinehen“-Verdachtsfälle noch bei 4.063, d. h. mehr als fünf Mal so viele wie heute. Zwar ist von einer amtlich nicht erfassten Dunkelziffer auszugehen, andererseits erweisen sich aber viele behördliche Verdachtsfälle im Rahmen einer späteren gerichtlichen Überprüfung auch als unbegründet.

Beim hier alleine maßgeblichen Nachzug von Drittstaatsangehörigen zu Unionsangehörigen handelt es sich insgesamt um eine sehr kleine Personengruppe. Nur etwa 5.000 Aufenthaltskarten werden in Deutschland jährlich an drittstaatsangehörige Familienangehörige von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern erteilt (Ehe- und Lebenspartner und Kinder; vgl. BT-Drs. 17/5732, Frage 6). Die Bundesregierung hat im Übrigen auch „keine Hinweise auf signifikante Änderungen“ dieser Zahl infolge des „Metock“-Urteils des EuGH (vgl. BT-Drs. 16/13978, Frage 11a), das nach ihrer ursprünglichen Ansicht „möglicherweise zu einem verstärkten Missbrauch“ hätte führen können (BT-Drs. 16/11997, zu Frage 12). Dem ist jedoch offenkundig nicht so, wie die in etwa gleich bleibende Zahl erteilter Aufenthaltskarten zeigt.

Einer gesonderten Missbrauchsregelung, die das Recht auf Familienzusammenleben infolge einer verschärften Prüfpraxis unzulässig beeinträchtigen könnte, bedarf es deshalb nicht.

Der Änderungsantrag auf Ausschusssdrucksache 17(4)583 B hat einschließlich Begründung folgenden Wortlaut:

In dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer aufenthaltsrechtlicher Vorschriften wird Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe c wie folgt gefasst:

„c) Absatz 6 wird wie folgt gefasst:

(6) Familienangehörigen, die nicht unter die Definition in § 3 Abs. 2 fallen, kann unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit die Einreise und der Aufenthalt erlaubt werden, insbesondere, wenn ihnen vom primär aufenthaltsberechtigtem Unionsbürger im Herkunftsland Unterhalt gewährt wird oder sie mit ihm im Herkunftsland in häuslicher Gemeinschaft gelebt haben oder wenn schwerwiegende gesundheitliche Gründe die persönliche Pflege des Familienangehörigen durch den Unionsbürger zwingend erforderlich machen.“

Begründung:

Mit der Regelung wird Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38/EG nach Maßgabe der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) umgesetzt.

Bezüglich der auch von der EU-Kommission im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens monierten unzureichenden Umsetzung der Richtlinienvorgabe eines unter bestimmten Umständen erleichterten Nachzugs weiterer Familienangehöriger (vgl. Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie) hat die Bundesregierung bislang auf ein ausstehendes Urteil des EuGH in dem Verfahren „Rahman“ (Rechtssache C-83/11) verwiesen. Dieses Urteil liegt seit dem 5.9.2012 vor und führt zwingend zu einer Änderung des Freizügigkeitsgesetzes. Ein Nachzug weiterer Familienangehöriger ist nach geltendem Recht nur im außergewöhnlichen Härtefall nach Maßgabe des Aufenthaltsgesetzes möglich (§ 36 Abs. 2 AufenthG). Dies wird dem Urteil des EuGH nicht gerecht, wonach Personen, die zu einem Unionsangehörigen in einem besonderen Abhängigkeitsverhältnis stehen, gegenüber Drittstaatsangehörigen „in gewisser Weise bevorzugt“ behandelt werden müssen (Randnummer 21). Weiterhin fordert der EuGH, dass die Einreisebedingungen für diese Gruppe im Wortsinne „erleichtert“ werden müssen – und diese Vorgabe in der konkreten Umsetzung nicht ihre „praktische

Wirksamkeit“ verlieren darf (Randnummer 24). Die überaus hohen Hürden eines außergewöhnlichen Härtefalls nach § 36 Abs. 2 AufenthG entsprechen dem nicht, auch der unbestimmte Hinweis in den Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz auf diese Personengruppe in Punkt 36.2.2.9 stellt keine wirksame Erleichterung der Einreise und des Aufenthalts dar, zumal hierdurch die grundsätzliche Anforderung eines außergewöhnlichen Härtefalls nicht aufgehoben wird.

Bei der Ermessensausübung nach dem neuen § 3 Abs. 6 Freizügigkeitsgesetz ist entsprechend des 6. Erwägungsgrundes der Unionsbürgerrichtlinie insbesondere den persönlichen Beziehungen und der finanziellen und physischen Abhängigkeit der weiteren Familienangehörigen zu den hier lebenden Unionsangehörigen Rechnung zu tragen. Sind die Voraussetzungen von Art. 3 Abs. 2 a) der Richtlinie erfüllt, ist im Regelfall von diesem Ermessen positiver Gebrauch zu machen, um die von der Richtlinie und dem Europäischen Gerichtshof geforderte erleichterte Zuzugsregelung praktisch wirksam werden zu lassen.

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP** betonen bei der Umsetzung dieser Richtlinie die Gleichstellung der Lebenspartner von Unionsbürgern mit Ehegatten von Unionsbürgern beim Recht auf Einreise und Aufenthalt. Entscheidend sei aber auch, notwendige Maßnahmen zur Bekämpfung von Missbrauch und Betrug, insbesondere zur Verhinderung von Scheinehen, normiert zu haben. Deshalb lehnten die Koalitionsfraktionen konsequenterweise auch die Änderungsanträge der Fraktion DIE LINKE. ab. Schließlich sei man durch die Abschaffung der Freizügigkeitsbescheinigung den Forderungen der kommunalen Verbände nachgekommen und habe damit die kommunalen Verwaltungen finanziell entlastet und Bürokratieaufwand verringert.

Die **Fraktion der SPD** enthalte sich bei der Abstimmung zu diesem Gesetzentwurf, weil ihr dieser, was z. B. die Frage von Familienzusammenführung beträfe, nicht weit genug gehe. Die Änderungsanträge der Fraktion DIE LINKE. sehe man unterschiedlich. Dem Antrag zur Streichung der Missbrauchs Klausel könne die Fraktion der SPD nicht so ohne Weiteres zustimmen, möge er auch eine gewisse Berechtigung haben. Jedoch misstrauere man nicht den Angaben der Bundesländer. Dem Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE. auf Ausschusssdrucksache 17(4)583 B werde allerdings zugestimmt.

Die **Fraktion DIE LINKE.** sieht in der Umsetzung durchaus positive Punkte, insbesondere zur Gleichbehandlung der Lebenspartnerschaft. Trotzdem seien insbesondere zwei Punkte zu ändern. Beim ersten Punkt gehe es um die Missbrauchsregelung zur Bekämpfung angeblich bestehender Scheinehen. Es gebe eine Studie des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, in der es überhaupt keine Beweise oder empirische Hinweise gebe, dass es zum Missbrauch durch Scheinehen gekommen sei. Der zweite Punkt sei der Nachzug entfernter Verwandter und Familienangehöriger. Hier gehe es insbesondere darum, dass dieser Personenkreis erleichtert einreisen könne, d. h. wenn die Mutter, der Vater, die Tanten usw. krank werden, sie auch von ihren Angehörigen versorgt werden könnten.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** verweist auf das Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland und die Stellungnahme der Europäischen Kommission. Gleich-

stellung der Lebenspartnerschaften und Wegfall der Freizügigkeitsbescheinigung werden begrüßt. Die neue Regelung zum Rechtsmissbrauch werde abgelehnt. Auch die Rechte der Familienangehörigen würden zu restriktiv behandelt. Ebenso sei die unbefristete Wiedereinreiseperrre nicht verhältnismäßig und werde nach Ansicht der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auch keinen Bestand vor dem Europäischen Gerichtshof haben.

Berlin, den 17. Oktober 2012

Reinhard Grindel
Berichterstatter

Rüdiger Veit
Berichterstatter

Hartfrid Wolff (Rems-Murr)
Berichterstatter

Ulla Jelpke
Berichterstatterin

Memet Kilic
Berichterstatter

