

Kleine Anfrage

**der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Ulla Jelpke, Katrin Kunert, Petra Pau
und der Fraktion DIE LINKE.**

Konsequenzen aus dem Dogan-Urteil des Europäischen Gerichtshofs

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat am 10. Juli 2014 in der Rechtssache Dogan (C-138/13) entschieden, dass die seit dem Jahr 2007 geltende Regelung der Sprachnachweise im Ausland als Bedingung des Ehegattennachzugs eine verbotene Verschlechterung nach dem EWG-Türkei-Assoziationsrecht darstellt. Der EuGH betonte in diesem Urteil, dass „die Familienzusammenführung ein unerlässliches Mittel zur Ermöglichung des Familienlebens türkischer Erwerbstätiger ist, die dem Arbeitsmarkt der Mitgliedstaaten angehören, und sowohl zur Verbesserung der Qualität ihres Aufenthalts als auch zu ihrer Integration in diesen Staat beiträgt“ (Rn. 34). Negativ wirke sich hingegen aus, „wenn die Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats die Familienzusammenführung erschweren oder unmöglich machen und sich der türkische Staatsangehörige deshalb unter Umständen zu einer Entscheidung zwischen seiner Tätigkeit in dem betreffenden Mitgliedstaat und seinem Familienleben in der Türkei gezwungen sehen kann“ (Rn. 35).

Auf diese Rechtsfolge aus dem Assoziationsrecht hat die Fraktion DIE LINKE die Bundesregierung seit Jahren – vergeblich – hingewiesen (vgl. nur die Anträge auf den Bundestagsdrucksachen 17/1577 vom 4. Mai 2010 und 17/8610 vom 8. Februar 2012 sowie die von der Bundesregierung in ihrer Vorbemerkung auf Bundestagsdrucksache 17/9719 beispielhaft benannten zwölf Kleinen Anfragen der Fraktion DIE LINKE zum Assoziationsrecht und die Große Anfrage zur Umsetzung der Verschlechterungsverbote auf Bundestagsdrucksache 17/12071). Im Mai 2011 hatte die Bundesregierung in ihrer Vorbemerkung auf Bundestagsdrucksache 17/5884 erklärt, sie wolle zur Auslegung des assoziationsrechtlichen Verschlechterungsverbots nicht „in einen juristischen Fachdisput eintreten“ – in der Folge wurden die Rechte der Betroffenen über Jahre hinweg in Tausenden Fällen verletzt und es wurde unzulässig in ihr Recht auf Familienzusammenleben eingegriffen.

Nach ersten Meldungen ist fraglich, ob die Bundesregierung das Dogan-Urteil wirksam umsetzen wird. Der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister des Innern Dr. Günter Krings erklärte in einer Mitteilung vom 10. Juli 2014, das Urteil werde „zur Kenntnis“ genommen. Im Übrigen fühle man sich in der Rechtsauffassung zur Vereinbarkeit der Sprachnachweise mit EU-Recht „bestätigt“ – was überrascht, da in dem Urteil diese Frage gar nicht geprüft wurde und der EuGH-Generalanwalt Paolo Mengozzi in seinem Gutachten vom 30. April 2014 in selbiger Rechtssache vielmehr auch einen Verstoß gegen die EU-Familienzusammenführungsrichtlinie festgestellt hatte. Nach einer Meldung des Nachrichtenmagazins „DER SPIEGEL“ vom 14. Juli 2014 plant das

Bundesministerium des Innern (BMI) nach Aussagen des Parlamentarischen Staatssekretärs Dr. Günter Krings, das Dogan-Urteil in der Weise umzusetzen, dass von Sprachnachweisen im Ausland beim Nachzug zu türkischen Staatsangehörigen „nur zugunsten eng definierter Härtefälle“ abgesehen werden soll. Nicht jeder Analphabet sei aber ein Härtefall. Dies wäre nach Ansicht der Fragesteller eine Nichtumsetzung des Urteils, dessen Leitsatz unzweideutig die Einführung von Sprachnachweisen als Bedingung des Ehegattennachzugs als einen Verstoß gegen die Stillhalteklausele verbietet und auch keine Öffnungsklausel für etwaige Abweichungen enthält. Eine unzureichende Umsetzung des Urteils wäre auch vor dem Hintergrund untragbar, dass der EuGH bereits in Dutzenden Fällen die Einhaltung des Assoziationsrechts anmahnen musste und dabei das Vorbringen der Bundesregierung für eine restriktive Auslegung des Assoziationsrechts nahezu regelmäßig immer wieder erneut zurückgewiesen wurde, z. B. in den wichtigen Urteilen in den Rechtssachen Dogan, Dülger, Dereci, Toprak, Soysal, Abatay, Birden, C-92/07 und Demirel.

Anders als der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister des Innern nannte die Staatsministerin und Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration Aydan Özoguz das EuGH-Urteil in einer Presseerklärung vom 10. Juli 2014 „eine gute Nachricht“ für die Betroffenen. Die Auffassung des Gerichts sei angesichts der gleichlautenden Praxis und Rechtsanwendung in den Niederlanden und in Österreich auch keine Überraschung, möglicherweise würden Regelungen für andere Herkunftsländer als die Türkei ebenfalls noch gekippt. Für die Integration der Einwanderer „wird der Wegfall des Zwangstests keine negative Auswirkung haben“, erklärte die Staatsministerin. Der Spracherwerb in den Integrationskursen werde weiter gefördert, die deutsche Sprache könne vor oder nach der Einreise erworben werden.

Zwar hat der EuGH die Vereinbarkeit der deutschen Regelung mit der EU-Familienzusammenführungs-Richtlinie noch nicht geprüft, aber vieles spricht dafür, dass auch diesbezüglich das deutsche Recht gegen EU-Vorgaben verstößt, da sowohl die Europäische Kommission (vgl. Bundestagsdrucksache 18/937) als auch der EuGH-Generalanwalt (s. o.) von einer unverhältnismäßigen Beschränkung des Rechts auf Familienzusammenleben ausgehen. Ohnehin stellt sich mehr denn je die Frage der Gleichbehandlung: Beim Nachzug zu hier lebenden Unionsangehörigen sowie zu Staatsangehörigen der Länder USA, Kanada, Australien, Israel, Republik Korea, Japan und Neuseeland wird bisher schon von Sprachnachweisen abgesehen, nun auch beim Nachzug zu türkischen Staatsangehörigen. Demgegenüber werden z. B. deutsche Staatsangehörige benachteiligt („Inländerdiskriminierung“), deren drittstaatsangehörige Ehegatten weiterhin Deutschkenntnisse vor einer Einreise nachweisen müssen.

Die Erklärung des Abgeordneten Dr. Hans-Peter Uhl (CSU) in Reaktion auf das Urteil des EuGH, „Deutschland müsse alles tun, um den Nachzug etwa von Analphabeten zu verhindern“ (Deutschlandfunk, 10. Juli 2014), macht deutlich, dass das Ziel einer angeblichen Bekämpfung von Zwangsverheiratungen ohnehin nur vorgeschoben ist; tatsächlich geht es um eine „nicht zu akzeptierende“ „soziale Selektion“, wie es der Deutsche Gewerkschaftsbund im Gesetzgebungsverfahren formulierte (vgl. Ausschussdrucksache 16(4)209, S. 20). Die Regelung belastet vor allem Menschen mit geringerem Bildungsstand (besonders Analphabeten), geringem Einkommen, einer ländlichen Herkunft, aber auch ältere, lernschwächere Menschen.

Dies wird auch von der vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) herausgegebenen „BAMF-Heiratsstudie 2013“ (Forschungsbericht 22) bestätigt. Ein zentrales Ergebnis der Studie ist, dass es einen empirisch erwiesenen „Zusammenhang zwischen formaler Bildung und erfolgreichem Zweitspracherwerb“ gibt (S. 142). Eine geringe oder fehlende Bildungserfahrung könne den Zweitspracherwerb „erheblich behindern“, auch die linguistische Nähe

zweier Sprachen spiele eine wichtige Rolle (S. 143, 165). Ein weiterer erschwerender Faktor sei „die mangelnde Verfügbarkeit entsprechender Sprachkursangebote“ (S. 158). Ein Drittel der Betroffenen habe den Spracherwerb im Ausland als „starke oder sehr starke Belastung“ empfunden, weitere 25 Prozent fanden dies teilweise belastend (S. 157). Bei den Bildungsbenachteiligten und Personen ohne verfügbaren Sprachkurs sei die Belastung durch den Spracherwerb signifikant höher (S. 159). „Die eigentlichen die Sprachkenntnis beeinflussenden Variablen sind ... soziodemographischer, bildungsbiographischer oder sprachverwandtschaftlicher Natur“ (S. 166), heißt es in der Studie – nach Ansicht der Bundesregierung hingegen soll sich in dem „erfolgreichen Nachweis einfacher Deutschkenntnisse“ angeblich die „Integrationsbereitschaft“ der Ehegatten widerspiegeln können (Bundestagsdrucksache 16/10732, Frage 17). Die Studie ergab zudem, dass bei der Frage, wie viele Betroffene den Integrationskurs in Deutschland auf dem Niveau B1 abschließen, „kein signifikanter Unterschied“ feststellbar war zwischen solchen Ehegatten, die bereits im Ausland den Nachweis einfacher Deutschkenntnisse erbringen mussten, und solchen, bei denen dies nicht der Fall war (S. 166) – dieser Befund stellt die Verhältnismäßigkeit, Geeignetheit und Erforderlichkeit der umstrittenen Regelung sehr infrage.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Welche Konsequenzen hat die Bundesregierung bislang aus dem Dogan-Urteil des EuGH gezogen bzw. beabsichtigt sie zu ziehen, und welche Stelle(n) bzw. welches Bundesministerium wird in welchem Zeitraum für eine zeitnahe Umsetzung des Urteils in welcher Form und in welchem Umfang sorgen (bitte so ausführlich und detailliert wie möglich darlegen)?
2. Welche unterschiedlichen Interpretationen, Bewertungen und Schlussfolgerungen gibt es in Bezug auf die Umsetzung des Dogan-Urteils insbesondere zwischen dem Innen-, Justizministerium, Auswärtigem Amt der Integrationsbeauftragten und dem Bundeskanzleramt (bitte differenziert darlegen), nach welchen Regeln werden eventuelle Unstimmigkeiten entschieden, und wie wird ungeachtet eventueller Unstimmigkeiten eine unmittelbare Umsetzung und Beachtung des Dogan-Urteils in der Praxis gewährleistet?
3. Stimmt die Bundesregierung der Auffassung zu, dass für eine unmittelbare Umsetzung des Dogan-Urteils das für die Visumerteilung zuständige Auswärtige Amt federführend verantwortlich ist, und wenn nein, wie ist dies damit vereinbar, dass beispielsweise auch die Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 4. September 2012 zu Sprachanforderungen beim Familiennachzug zu deutschen Staatsangehörigen durch das Auswärtige Amt mit Weisung vom 6. Dezember 2012 umgesetzt wurde (vgl. Bundestagsdrucksache 18/937)?
4. In wie vielen Fällen haben sich bereits Betroffene in den türkischen Visastellen oder gegenüber anderen Behörden auf das Dogan-Urteil berufen und auf einen Nachzug ohne Sprachnachweise gedrängt, und wie wurde bzw. wird mit diesen Fällen derzeit umgegangen (bitte darlegen)?
5. Wie begründet der Parlamentarische Staatssekretär Dr. Günter Krings seine in der Pressemitteilung vom 10. Juli 2014 geäußerte Auffassung: „Grundsätzlich ist der Sprachnachweis für drittstaatsangehörige Ehegatten aber auch nach dem Urteil des EuGH weiterhin mit dem Recht der EU vereinbar. Wir sehen uns insoweit in unserer Ansicht bestätigt, dass der Sprachnachweis vor Einreise mit fundamentalen Rechten – wie etwa dem Recht auf familiäres Zusammenleben – vereinbar ist“, obwohl sich der EuGH mit dieser Frage ausdrücklich nicht auseinandergesetzt hat bzw. nicht auseinandersetzen musste, weil der Einzelfall bereits auf der Grundlage des EWG-Türkei-Assoziations-

rechts und der zuerst gestellten Auslegungsfrage gelöst werden konnte (vgl. Rn. 40 des Dogan-Urteils bitte ausführen)?

- a) Ist die Aussage in dem Dogan-Urteil, wonach „die Familienzusammenführung ein unerlässliches Mittel zur Ermöglichung des Familienlebens türkischer Erwerbstätiger ist ... und sowohl zur Verbesserung der Qualität ihres Aufenthalts als auch zu ihrer Integration in diesen Staat beiträgt“ (Rn. 34), nicht eher ein Indiz dafür, dass der EuGH – wie auch der Generalanwalt Paolo Mengozzi (vgl. dessen Stellungnahme vom 30. April 2014) – der Auffassung sein wird, dass die deutsche Regelung der Sprachnachweise im Ausland, die zu einer monate- bis jahrelangen Trennung von Ehegatten führen kann, gegen EU-Recht verstößt (bitte ausführen)?
 - b) Wie ist die Aussage in der oben genannten Pressemitteilung des Parlamentarischen Staatssekretärs Dr. Günter Krings zu verstehen, der EuGH lege „den Anwendungsbereich“ der Verträge zwischen der EU und der Türkei „sehr weit aus“, „aus Sicht des BMI waren diese dazu gedacht, bereits hier lebende, in Beschäftigung stehende türkische Staatsangehörige besonders zu begünstigen. Diese Verträge sollten aber nicht eine voraussetzungslose Einreise türkischer Staatsangehöriger ermöglichen“ (bitte ausführen)?
6. Ist es zutreffend, dass das Bundesverfassungsgericht bei seiner Prüfung, ob das vom Gesetzgeber gewählte Mittel (Sprachnachweis im Ausland) zur Erreichung der vom Gesetzgeber vorgegebenen Ziele (Förderung der Integration, Bekämpfung von Zwangsverheiratungen) geeignet ist, nach nationalem Recht lediglich geprüft hat, ob das gewählte Mittel „evident ungeeignet sein könnte“ (Beschluss vom 25. März 2011, 2 BvR 1413/10, S. 3) und zudem erklärte, dass die bloße „Möglichkeit der Zweckerreichung“ diesbezüglich bereits genüge (a. a. O., S. 4), während nach der Rechtsprechung des EuGH im EU-Recht diesbezüglich höhere Anforderungen und Maßstäbe gelten, da eine Beschränkung der Freizügigkeit durch „zwingende Gründe des Allgemeininteresses“ gerechtfertigt und eine diesbezügliche Maßnahme auch „geeignet“ sein muss, „die Erreichung des angestrebten legitimen Ziels zu erreichen, und nicht über das zu dessen Erreichung Erforderliche“ hinausgehen darf (Dogan-Urteil, Rn. 37), wobei solche Ausnahmen mit Berufung auf Gründe der öffentlichen Ordnung „eng auszulegen“ sind, ihr „Umfang nicht einseitig von den Mitgliedstaaten bestimmt werden kann“ und sowohl der „Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als auch die Grundrechte des Betroffenen, insbesondere das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens“ zu wahren sind (Urteil des EuGH vom 8. Dezember 2011 in der Rechtssache Ziebell, C-371/08, Rn. 81 ff.), und ist es zutreffend, dass die dargelegten EU-rechtlichen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeitsprüfung höhere sind, als die nach deutschem Recht (bitte nachvollziehbar begründen)?
7. Inwieweit sind Ankündigungen des BMI (siehe Vorbemerkung, „DER SPIEGEL“ vom 14. Juli 2014), das Dogan-Urteil in einer Weise umzusetzen, dass von Sprachnachweisen im Ausland beim Nachzug zu türkischen Staatsangehörigen „nur zugunsten eng definierter Härtefälle“ abgesehen werden soll, wobei nicht jeder Analphabet ein Härtefall sei, mit den oben dargestellten Anforderungen des EU-Rechts an einschränkende Regelungen in Bezug auf deren Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit zu vereinbaren, und inwieweit werden diese Ankündigungen der Vorgabe aus dem genannten Ziebell-Urteil gerecht, dass Beschränkungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung für die Wahrung eines Grundinteresses der Gesellschaft „unerlässlich“ (Leitatz des Urteils) sein müssen (bitte begründet darlegen)?
8. Inwieweit sind Ankündigungen des BMI (siehe Vorbemerkung, „DER SPIEGEL“ vom 14. Juli 2014), das Dogan-Urteil in einer Weise umzusetzen, dass von Sprachnachweisen im Ausland beim Nachzug zu türkischen Staatsangehörigen „nur zugunsten eng definierter Härtefälle“ abgesehen wer-

den soll, mit dem Leitsatz des Dogan-Urteils zu vereinbaren, wonach die Einführung einer Regelung, die die Familienzusammenführung von Sprachnachweisen vor der Einreise abhängig macht, mit der Stillhalteklausele des Artikels 41 Absatz 1 des Zusatzprotokolls des EWG-Türkei-Assoziationsabkommens unvereinbar ist, so dass entsprechend der Wirkungsweise von Stillhalteklauseleln in Bezug auf assoziationsberechtigte türkische Staatsangehörige wieder die günstigere Rechtslage von vor August 2007, d. h. ohne Einschränkung, gelten muss (bitte begründet darlegen)?

9. Falls sich das BMI bei seiner zitierten Ankündigung zur beschränkten Umsetzung des Urteils in Form einer engen Härtefallregelung auf die Randnummern 37 und 38 des Urteils berufen will, inwieweit hält die Bundesregierung es für zulässig, auf Sprachnachweise im Ausland als Voraussetzung des Nachzugs zu türkischen Staatsangehörigen zu bestehen, wenn im Einzelfall gar kein Anhaltspunkt für das Vorliegen einer Zwangsverheiratung besteht, da Beschränkungen nicht über das zur Erreichung von Zielen im zwingenden Allgemeininteresse Notwendige hinaus gehen dürfen (bitte begründen)?
10. Inwieweit ist die Anforderung von Sprachnachweisen im Ausland als Voraussetzung des Ehegattennachzugs im Sinne des EU-Rechts geeignet, verhältnismäßig und geht nicht über das zur Erreichung des Ziels der Bekämpfung von Zwangsverheiratungen Erforderliche hinaus, insbesondere angesichts dessen, dass
- a) es auch nach Auffassung der Bundesregierung im Regelfall des Ehegattennachzugs nicht um Zwangsverheiratungen geht (vgl. Bundestagsdrucksache 16/7288, Frage 23),
 - b) auch nachziehende Ehemänner Sprachnachweise erbringen müssen, obwohl Männer seltener von Zwangsverheiratungen betroffen sind als Frauen,
 - c) die Regelung auch in Bezug auf Länder gilt, in denen das Problem von Zwangsverheiratungen nicht relevant ist,
 - d) Sprachnachweise auch dann verlangt werden, wenn es im Einzelfall offenkundig ist, dass keine Zwangsverheiratung vorliegt,
 - e) auch ältere Ehegatten Sprachnachweise erbringen müssen, obwohl diese praktisch nicht von Zwangsverheiratungen betroffen sind,
 - f) viele Zwangsverheiratungen nach Information der Fragesteller im Inland stattfinden oder Personen betreffen, die im Inland aufgewachsen sind und perfekte oder gute Deutschkenntnisse und/oder ein Aufenthaltsrecht haben, so dass das Mittel der Sprachnachweise im Ausland im Kampf gegen Zwangsverheiratungen in all diesen Fällen nicht greift,
 - g) der Besuch eines Integrationskurses und der Erwerb von Deutschkenntnissen nach der Einreise ohnehin rechtlich zwingend ist und mit zahlreichen Sanktionsmitteln durchgesetzt werden kann,
 - h) nach Auffassung der Fragesteller geeignetere Mittel zur Verfügung stehen, die weniger in die Grundrechte eingreifen, etwa eine gezielte Beratung und Hilfsangebote in geeigneten Fällen sowie die Stärkung der Rechte von Betroffenen
- (bitte alle Unterfragen getrennt beantworten und zudem eine Gesamtantwort auf die Frage geben)?

11. Inwieweit ist die Anforderung von Sprachnachweisen im Ausland als Voraussetzung des Ehegattennachzugs im Sinne des EU-Rechts geeignet, verhältnismäßig und geht nicht über das zur Erreichung des Ziels einer Förde-

zung der Integration Erforderliche hinaus, insbesondere angesichts dessen, dass

- a) die Förderung der Integration (hier: Erwerb von Deutschkenntnissen) nach Auffassung der Fragesteller mindestens ebenso gut, im Regelfall jedoch viel besser und schneller im Inland erfolgen kann in einem hierfür vorgesehenen Integrationskurs mit der Hilfe des jeweiligen Partners und/oder von deutschsprachigen Bekannten und Verwandten und durch unmittelbare Anwendung des Erlernten im Alltag,
- b) die Integration in Deutschland in den Fällen, in denen Betroffene die Nachweise nicht oder nur schwer erbringen können, nach Auffassung der Fragesteller geradezu verhindert wird, weil den Betroffenen die Einreise nach Deutschland verwehrt wird,
- c) die Betroffenen nach ihrer Einreise ohnehin einen Integrationskurs besuchen müssen, mit dem das höhere Sprachziel B1 angestrebt wird,
- d) die Betroffenen trotz des Sprachnachweises im Ausland in Deutschland mehrheitlich ohnehin wieder im ersten Modul eines Integrationskurses einsteigen müssen (vgl. Bundestagsdrucksache 17/10221, S. 206f), so dass der Integrationskurs in Deutschland nicht etwa schneller durchlaufen werden kann, sondern sich die Gesamtlernzeit wegen des zusätzlichen Spracherwerbs im Ausland und der Übergangszeit bis zur Neuaufnahme eines Sprachkurses in Deutschland im Gegenteil sogar deutlich erhöht,
- e) nach der „BAMF-Heiratsstudie 2013“ bei der Frage, wie viele Betroffene den Integrationskurs in Deutschland auf dem Niveau B1 abschließen konnten, „kein signifikanter Unterschied“ feststellbar ist zwischen solchen Ehegatten, die bereits im Ausland den Nachweis einfacher Deutschkenntnisse erbringen mussten, und solchen, bei denen dies nicht der Fall war (S. 166),
- f) eine um Monate oder gar Jahre verzögerte Einreise für die Betroffenen aufgrund des Ehegattensplittings mit finanziellen Nachteilen verbunden sein kann (neben allen weiteren mit dem Ehegattennachzug ohnehin verbundenen Kosten), weil dieser Steuervorteil bis zum Ende eines Jahres rückwirkend für das gesamte Jahr nur dann geltend gemacht werden kann, wenn beide Ehegatten sich tatsächlich in Deutschland aufhalten (§ 26 Absatz 1 Nummer 2 des Einkommenssteuergesetzes – EStG: keine Zusammenveranlagung bei dauernd getrennt Lebenden möglich), wobei der Splittingvorteil gerade beim Nachzug zu hier lebenden Drittstaatsangehörigen in der Regel erheblich sein dürfte, da die Nachziehenden in der Anfangszeit, auch wegen des notwendigen Spracherwerbs, im Regelfall über kein oder kaum Einkommen verfügen, während zugleich der hier lebende Ehepartner über ein ausreichendes Einkommen verfügen muss, das für die gesamte Familie, Unterkunft usw. ausreicht, damit der Ehegattennachzug überhaupt erlaubt wird (vgl. § 5 Absatz 1 Nummer 1 und § 29 Absatz 1 Nummer 2 des Aufenthaltsgesetzes – AufenthG),
- g) auch nach eigener Aussage der Bundesregierung „Ehegatten mit nur geringem Bildungsstand und hohem Lebensalter ... häufig eine längere Sprachvorbereitung“ benötigen, ebenso bei „phonetischen Schwierigkeiten“ (Bundestagsdrucksache 16/11997, Frage 3),
- h) das von der Bundesregierung mit Bezug auf Analphabetinnen und Analphabeten vorgebrachte Argument, der „grundrechtsgebundenen deutschen Hoheitsgewalt [sein] von ihr nicht beeinflussbare tatsächliche Umstände, die die Erlangung einfacher Deutschkenntnisse in den Herkunftsländern erschweren können, nicht zurechenbar“ (vgl. Bundestags-

drucksache 16/9137, Antwort der Bundesregierung zu Frage 5f, auf die auf Bundestagsdrucksache 16/10732 zur Beantwortung der Frage 16 verwiesen wurde), bei einer Verhältnismäßigkeitsprüfung nach EU-Recht nicht nach Auffassung der Fragesteller gelten kann, da die Kriterien der Geeignetheit, Verhältnismäßigkeit und des Nicht-über-das-zur-Erreichung-der-Ziele-Notwendige-hinausgehen-Dürfende nicht an eine Verantwortlichkeit deutscher Hoheitsgewalt anknüpfen,

- i) auch die Bundesregierung einräumen musste, dass Analphabetinnen und Analphabeten eine Aneignung der geforderten Sprachkenntnisse nicht im „Selbststudium“ möglich ist (vgl. Bundestagsdrucksache 16/11997, Frage 8e),
- j) die Durchfallquoten bei Deutschtests im Ausland in Höhe von etwa einem Drittel (in einzelnen Ländern liegen sie deutlich höher; vgl. z. B. Bundestagsdrucksache 17/14337, Tabellen zu den Fragen 27 und 28) – wobei nicht erfasst wird, wie viele Versuche für das Bestehen des Tests erforderlich waren – nach Auffassung der Fragesteller gerade kein Beleg dafür sind, dass die Anforderungen generell leicht zu erfüllen wären und deshalb keine länger andauernde Trennung der Ehepartner infolge des Spracherwerbs entstehen würde

(bitte alle Unterfragen getrennt beantworten und zudem eine Gesamtantwort auf die Frage geben)?

- 12. Wie ist der genaue Stand des EU-Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen der Regelung der Sprachanforderungen beim Ehegattennachzug (Aufforderungsschreiben der Europäischen Kommission vom 30. Mai 2013), und welche nächsten Schritte erwartet oder plant die Bundesregierung, insbesondere nachdem auch der EuGH-Generalanwalt in seiner Stellungnahme im Dogan-Verfahren vom 30. April 2014 von einer Unvereinbarkeit der deutschen Regelung mit der EU-Familienzusammenführungsrichtlinie ausgegangen ist?
- 13. Welche Konsequenzen für die deutsche Rechtslage und Praxis der Sprachanforderungen im Ausland als Bedingung des Ehegattennachzugs zieht die Bundesregierung aus den Leitlinien der Europäischen Kommission zur Anwendung der EU-Familienzusammenführungsrichtlinie vom 3. April 2014 (Abschnitt 4.5. „Integrationsmaßnahmen“, S. 17 ff.), in denen die Europäische Kommission betont, dass
 - a) die im Ermessen der Mitgliedstaaten stehende Forderung nach Integrationsmaßnahmen vor der Einreise die Familienzusammenführung nicht begrenzen darf, sondern verhältnismäßig sein muss und das Ziel der Richtlinie einer Förderung der Familienzusammenführung nicht aushöhlen darf (S. 17),
 - b) Integrationsmaßnahmen im Kontext der Richtlinie etwas anderes seien als Integrationskriterien und sie nicht zur „absoluten Bedingung erhoben werden“ dürften, bevor eine Einreise gestattet wird (S. 18),
 - c) bei Prüfungen der Bereitschaft zur Integration die spezifische Situation von Frauen berücksichtigt werden müsse, die häufig eine geringere Schulbildung hätten, und zudem der Schwierigkeitsgrad einer Prüfung, Teilnahmekosten, die Zugänglichkeit des Unterrichtsmaterials oder der Zugang zur Prüfung keine Hindernisse darstellen dürften – in anderen Worten Integrationsmaßnahmen keine „Leistungsverpflichtung“ darstellen dürften, die die Familienzusammenführung begrenzt, sondern „im Gegenteil zum Erfolg der Familienzusammenführung beitragen“ müssten (S. 18 f.),

- d) Integrationsmaßnahmen verhältnismäßig sein und im Einzelfall Ausnahmen aufgrund der persönlichen Umstände der Betroffenen vorgesehen werden müssten (etwa „kognitive Fähigkeiten, die schwierige Lage der betreffenden Personen, kein Zugang zu Lehr- oder Prüfeinrichtungen“ usw.), wobei der eingeschränkte Zugang von Frauen und Mädchen in Teilen der Welt besonders zu berücksichtigen sei (S. 19),
- e) eine Einreise nicht nur deshalb verweigert werden dürfe, weil eine „Integrationsprüfung nicht bestanden“ wurde (S. 19),
- f) die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zur Erleichterung der Integration bereitstellen und Sprach- und Integrationskurse in leicht zugänglicher Weise kostenlos (oder zumindest „erschwinglich“) angeboten werden und auf den individuellen Bedarf zugeschnitten sein sollten, wobei die Europäische Kommission betont, dass diese Integrationsmaßnahmen „häufig im Aufnahmeland wirksamer“ sind (S. 19)

(bitte zu allen Unterpunkten einzeln antworten und begründen [und zwar in Auseinandersetzung mit dem Vorhalt, dass nach Ansicht der Fragesteller das deutsche Recht und die deutsche Praxis diesen Vorgaben der Leitlinien nicht entsprechen])?

14. Inwieweit teilt die Bundesregierung die Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 30. März 2010, BVerwG 1 C 8.09) und des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 25. März 2011, 2 BvR 1413/10), dass es bei der Frage der Verhältnismäßigkeit des Spracherwerbs im Ausland beim Zugang zu hier lebenden Drittstaatsangehörigen zusätzlich darauf ankommt, ob es dem bereits in Deutschland lebenden Ehegatten zuzumuten ist, die Ehe im Ausland zu führen, und dass dies im konkreten Fall bejaht wurde, obwohl der Ehemann seit zwölf Jahren im Bundesgebiet lebte und über eine unbefristete Niederlassungserlaubnis sowie über ein Einkommen verfügte, das den Nachzug mehrerer Familienmitglieder erlaubt hätte (wenn nein, bitte darlegen)?
- a) Ist es zutreffend, dass diese Vorgabe z. B. auch im Visumhandbuch des Auswärtigen Amts („Nachweis einfacher Deutschkenntnisse beim Ehegattennachzug“) enthalten ist, d. h. dass nicht nur der Spracherwerb im Ausland unzumutbar sein muss, sondern dass zusätzlich auch die Herstellung der Ehe im Ausland unzumutbar sein muss und dies z. B. nur bei Personen mit einem humanitären Schutzstatus angenommen wird (vgl. Bundestagsdrucksache 17/5732, Frage 23; wenn nein, bitte darlegen)?
 - b) Wie ist diese einschränkende Bedingung (Verweis auf zumutbare Herstellung der Familieneinheit im Ausland, wenn der Spracherwerb im Ausland unzumutbar ist) vereinbar mit der EU-Familienzusammenführungsrichtlinie, die einen subjektiven Rechtsanspruch auf Einreise und Nachzug unter den dort genannten Bedingungen vermittelt (vgl. Rn. 41 des Chakroun-Urteils des EuGH vom 4. März 2010, C-578/08), zumal der EuGH im Chakroun-Urteil zugleich befunden hat, dass Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten nicht in einer Weise genutzt werden dürfen, die das Richtlinienziel einer Begünstigung der Familienzusammenführung und die praktische Wirksamkeit der Richtlinie beeinträchtigt, die als Grundregel die Genehmigung der Familienzusammenführung vorsieht (Rn. 43 des Chakroun-Urteils; bitte ausführen)?
15. Wie erklärt es die Bundesregierung, dass sie im laufenden Vertragsverletzungsverfahren wegen der Sprachanforderungen im Ausland gegenüber der Europäischen Kommission nach Auffassung der Fragesteller den Eindruck zu erwecken versucht hat, infolge der Rechtsprechung des BVerwG vom 30. März 2010 gebe es im Ergebnis bereits eine allgemeine Härtefallregelung, wodurch jeder besonderen Konstellation Rechnung getragen werden

könne, und dass aufgrund von Ausnahmenvorschriften der Nachzug ermöglicht werde, wenn sich ein Spracherwerb unverhältnismäßig verzögere oder unmöglich sei (Mitteilung der Bundesregierung an die Europäische Kommission vom 30. Juli 2013, S. 8, 13 f.)?

16. Stimmt die Bundesregierung vor diesem Hintergrund der Auffassung zu, dass die deutsche Rechtslage auch unter Berücksichtigung der höchstrichterlichen Rechtsprechung beim Ehegattennachzug zu Drittstaatsangehörigen gerade keine allgemeine Härtefallregelung vorsieht, wie sie nach EU-Recht erforderlich sein könnte, weil diesbezüglich sehr strenge Anforderungen gelten und insbesondere die zusätzliche Bedingung gilt, dass auch die Herstellung der Familieneinheit im Ausland unzumutbar sein muss, was nach Auffassung der Fragesteller ebenfalls in nur wenigen Fällen angenommen wird, etwa beim Vorliegen eines Flüchtlingsstatus oder humanitären Aufenthaltsrechts (wenn nein, bitte ausführlich begründen)?
17. Inwieweit teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass eine allgemeine Härtefallregelung bei den Sprachanforderungen beim Ehegattennachzug „die ganze Vorschrift leerlaufen“ lassen würde (so beispielhaft der Abgeordnete Reinhard Grindel, Plenarprotokoll 17/43, S. 4372 f), und inwieweit will sie an der Regelung der Sprachnachweise im Ausland weiter festhalten, wenn sie eine allgemeine Härtefallregelung einführen sollte bzw. müsste (bitte begründen)?
18. Welche Schlussfolgerungen aus dem Dogan-Urteil zieht die Bundesregierung für andere Regelungen des Aufenthaltsrechts, nachdem nunmehr endgültig geklärt ist, dass die Stillhalteklauseln des Assoziationsrechts auch auf die Bestimmungen der ersten Einreise und auch dann zur Anwendung kommen, wenn die Betroffenen noch nicht in Deutschland gelebt haben, insbesondere in Bezug darauf, dass
 - a) nach § 2 Absatz 2 Nummer 1 des Ausländergesetzes (AuslG) 1965 Kinder bis zum 16. Lebensjahr keine Aufenthaltserlaubnis und kein Visum zur Einreise und zum Aufenthalt im Bundesgebiet benötigten – dieses „Kinderprivileg“ wurde durch die Verordnung vom 11. Januar 1997 abgeschafft,
 - b) nach § 5 Absatz 1 AuslG 1965 auch nach der Einreise ein Aufenthalt erteilt werden konnte, jedenfalls wenn der Familiennachzug gesetzlich vorgesehen war (§ 9 Absatz 2 der Verordnung zur Durchführung des AuslG 1997), und bis zur Behördenentscheidung der Aufenthalt als erlaubt galt (Fiktionswirkung nach § 21 Absatz 3 AuslG 1965)(bitte getrennt beantworten und gegebenenfalls darstellen, wie die Rechtslage aus Sicht der Bundesregierung in der Vergangenheit jeweils war)?
19. Inwieweit bedauert es die Bundesregierung zumindest im Nachhinein, dass sie nicht der Rechtsauffassung und Praxis der Niederlande und Österreichs gefolgt ist, die seit 2011/2012 beim Ehegattennachzug zu türkischen Staatsangehörigen infolge der Rechtsprechung des EuGH von Sprachnachweisen absehen (vgl. Bundestagsdrucksache 17/12071, Antwort der Bundesregierung zu Frage 26), so dass infolge dessen die Rechte türkischer Staatsangehöriger beim Ehegattennachzug verletzt wurden, wie durch das Dogan-Urteil geklärt wurde, und inwieweit, und mit welcher Begründung will die Bundesregierung auch weiterhin gegebenenfalls eine restriktivere Auslegung des Assoziationsrechts und der Rechtsprechung des EuGH hierzu vornehmen als beispielsweise Österreich (www.migrationsrecht.net/erlass-des-Oesterreichischen-innenministeriums-zu-den-auswirkungen-der-stillhalteklausel-auf-das-nag.html?catid=120; bitte ausführen)?

20. Wie kam es (bitte im Detail die genauen Zeitabläufe und die konkret Beteiligten aufführen), dass die „Süddeutsche Zeitung“ exklusiv und vorab über die so genannte „BAMF-Heiratsstudie 2013“ berichten konnte, obwohl der ehemalige Bundesinnenminister Dr. Hans-Peter Friedrich in der 72. Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 25. April 2012 laut Kurzprotokoll (S. 45) erklärt hatte, dass bei einer ähnlich verlaufenen exklusiven Vorabberichterstattung durch die „BILD-Zeitung“ zur Studie „Lebenswelten junger Muslime“ eine Ungleichbehandlung der Presse vorgelegen habe und sich das BMI dafür auch entschuldigen müsse?

Wieso wurde also erneut einer einzelnen Zeitung eine Exklusiv-Vorab-Berichterstattung zu einer von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Studie ermöglicht, und falls die Studie der „Süddeutschen Zeitung“ nicht bzw. nicht zum Zweck einer Berichterstattung vorab übermittelt wurde, wieso hat dann der BAMF-Präsident Dr. Manfred Schmidt der „Süddeutschen Zeitung“ dennoch ein Zitat für die Vorabberichterstattung übermittelt und damit die Ungleichbehandlung der Presse noch weiter verstärkt (bitte ausführen)?

21. Geschah die exklusive Vorabberichterstattung durch die „Süddeutsche Zeitung“ in Kenntnis und mit Einverständnis des Präsidenten des BAMF, wie wurde dies gegebenenfalls begründet, und welche weiteren Absprachen zwischen der Zeitung und dem BAMF sind in diesem Zusammenhang erfolgt?
22. Inwieweit kann die Bundesregierung den Verdacht zerstreuen, dass die exklusive Vorabberichterstattung durch die „Süddeutsche Zeitung“ insbesondere deshalb gewählt oder durch Bereitstellung eines Zitats des BAMF-Präsidenten unterstützt wurde, um ein Detail der Studie (mögliche Zustimmung zu der Regelung der Sprachanforderungen im Ausland durch die Betroffenen) einseitig hervorzuheben und dadurch die mediale Rezeption und Darstellung der umfassenden Studie für die Rechtfertigung der Regelung zu nutzen (bitte darlegen)?
23. Hält die Bundesregierung die Interpretation, die Betroffenen würden die Sprachtests im Ausland als Bedingung des Ehegattennachzugs befürworten, für zulässig, da – abgesehen davon, dass Personen, die am Sprachtest scheiterten, gar nicht befragt werden konnten – die Frage an die Studienteilnehmenden (S. 372: „Seit August 2007 müssen im Rahmen des Ehegattennachzugs nach Deutschland einreisende Ehepartner/innen einfache Deutschkenntnisse nachweisen. Halten Sie eine solche Regelung für sinnvoll?“) nach Auffassung der Fragesteller nicht eindeutig danach differenzierte, ob die Befragten einen solchen Sprachnachweis bereits im Ausland oder erst im Inland für sinnvoll halten und auch keine weiteren Fragen folgten, ob sie auch die mögliche Konsequenz einer verweigerten Familienzusammenführung über Monate bzw. Jahre hinweg oder auch das Fehlen einer allgemeinen Härtefallregelung für sinnvoll erachten (bitte darlegen)?
24. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung daraus, dass es nach der Studie (S. 152 f.) ein „entscheidendes Manko“ bei der Bewertung des Ausmaßes der „Selektion“ durch die Sprachanforderungen im Ausland ist, dass „die Prüfungsstatistik des Goethe-Instituts eine Fall- und keine Personenstatistik ist“, d. h. dass eine unbekannte Zahl von Prüfungswiederholenden in die Statistik bestandener Deutsch-Tests im Rahmen des Ehegattennachzugs einfließt?

25. Inwieweit lässt sich das Ergebnis der Studie, dass in fast einem Viertel der Fälle sich die Ehepaare bei der Eheschließung weniger als zwölf Monate kannten (S. 266), nach Ansicht der Bundesregierung auch damit erklären, dass die deutsche Visumpolitik solche schnellen Hochzeiten begünstigt, weil Besuchsvisa zum Kennenlernen in Deutschland in der Praxis häufig verweigert werden (vgl. bereits die Frage 17 auf Bundestagsdrucksache 17/2550) mit der Begründung einer angeblich fehlenden „Rückkehrbereitschaft“ bzw. dass in diesen Fällen eigentlich ein Visum zur Eheschließung und anschließendem Daueraufenthalt beantragt werden müsste (bitte ausführen)?
26. Wie bewertet es die Bundesregierung, dass sich der Studie zufolge Ehegatten aus der Türkei überwiegend gut in Deutschland einfinden und insbesondere eine frühzeitige Berufsberatung und entsprechende Angebote zur (Nach-) Qualifizierung und Vorbereitung für den Arbeitsmarkt sowie mehr berufsbezogene Deutschkurse sinnvoll seien (S. 279, 298 ff.), und wie ist es mit der Empfehlung der Studie umfassender Beratungen und Angebote möglichst bald nach der Einreise (S. 301) zu vereinbaren, dass infolge fehlender Haushaltsmittel die Gelder für niedrigschwellige Frauenkurse mehr als halbiert wurden und 120 geplante zusätzliche Beratungsstellen im Bereich der Migrationsberatung nicht geschaffen werden können (vgl. Bundestagsdrucksache 18/2038, Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Dr. Günter Krings auf die Schriftliche Frage 19)?
27. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus dem Ergebnis der Studie, dass „nahezu alle Ehegatten aus dem Ausland“ nach erfolgter Einreise versuchen, „ihre Deutschkenntnisse zu verbessern“ (S. 162) in Bezug auf die Frage der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit von Sprachnachweisen im Ausland (bitte darlegen)?
28. Inwieweit ist es mit dem 5. Erwägungsgrund der EU-Familienzusammenführungsrichtlinie, wonach die Mitgliedstaaten die Richtlinie ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der sozialen Herkunft, der Sprache, des Vermögens oder des Alters durchführen sollen, vereinbar, dass die Regelung einheitlicher Sprachnachweise im Ausland als Bedingung des Nachzugs nach Auffassung der Fragesteller eine solche Diskriminierung faktisch zur Folge hat, wie auch die „BAMF-Heiratsstudie 2013“ bestätigt, da es einen empirisch erwiesenen „Zusammenhang zwischen formaler Bildung und erfolgreichem Zweitsprachenerwerb“ gibt (S. 142) und eine geringe oder fehlende Bildungserfahrung (die bei Mädchen bzw. Frauen in vielen Ländern der Welt häufiger zu konstatieren ist) den Zweitsprachenerwerb „erheblich behindern“ könne, wobei auch die linguistische Nähe zweier Sprachen eine wichtige Rolle spiele (S. 143, 165; bitte begründet ausführen, auch unter Berücksichtigung anderer Diskriminierungsverbote bzw. Gleichbehandlungsgebote im nationalen und internationalen Recht)?
29. Hält die Bundesregierung an ihrer Auffassung fest, in dem „erfolgreichen Nachweis einfacher Deutschkenntnisse“ solle sich eine „Integrationsbereitschaft“ der Ehegatten widerspiegeln können (Bundestagsdrucksache 16/10732, Frage 17), obwohl nach der BAMF-Studie „die eigentlichen die Sprachkenntnis beeinflussenden Variablen ... soziodemographischer, bildungsbiographischer oder sprachverwandtschaftlicher Natur“ sind (S. 166; bitte begründen)?

30. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus der Erkenntnis der Studie, dass bei der Frage, wie viele Betroffene den Integrationskurs in Deutschland auf dem Niveau B1 abschließen, „kein signifikanter Unterschied“ feststellbar war zwischen solchen Ehegatten, die bereits im Ausland den Nachweis einfacher Deutschkenntnisse erbringen mussten, und solchen, bei denen dies nicht der Fall war (S. 166), insbesondere in Hinblick auf die Geeignetheit, Zumutbarkeit und Verhältnismäßigkeit der zusätzlichen Sprachanforderungen im Ausland in Hinblick auf das Ziel einer Integrationsförderung (bitte ausführen)?
31. Wie waren die Zahlen der Erteilung von Visa bzw. Aufenthaltserlaubnissen (bitte differenzieren) zum Ehegattennachzug im Allgemeinen bzw. in Bezug auf türkische Staatsangehörige in den Jahren 2013 und 2014 (bitte jeweils nach Quartalen und zusätzlich auch nach Geschlecht differenzieren)?
32. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung daraus, dass auch der Leiter der Sprachabteilung des Istanbul Goethe-Instituts, Wolf von Siebert, erklärt, dass es „wirklich grundgesetzwidrig“ sei, wenn es „für Analphabeten oder für Leute, die zweimal durch die Prüfung fallen“, keine vernünftige Härtefallregelung gebe (Frankfurter Rundschau vom 11. Juli 2014: „Wenn nur die Sprachprüfung nicht wäre“)?
33. Ist eine Forderung, wie sie beispielhaft vom Abgeordneten Dr. Hans-Peter Uhl (CSU) geäußert wurde, „Deutschland müsse alles tun, um den Nachzug etwa von Analphabeten zu verhindern“ (Deutschlandfunk vom 10. Juli 2014), nach Ansicht der Bundesregierung mit den Artikeln 3 und 6 des Grundgesetzes vereinbar (erbeten wird nicht eine Bewertung der zitierten Äußerung, sondern eine Positionierung der Bundesregierung zu der Frage, ob es verfassungsrechtlich zulässig ist, insbesondere den Ehegattennachzug von Analphabeten zu verhindern)?

Inwieweit bestätigen nach Ansicht der Bundesregierung solche Äußerungen die Kritik an der Regelung, wonach es in Wahrheit nicht um eine Bekämpfung von Zwangsverheiratungen oder um eine bessere Integration, sondern um eine soziale Selektion gehe (DGB-Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, beschlossen vom Bundeskabinett am 28. März 2007: www.dgb.de/themen/++co++dbd004cc-3c15-11df-7b76-00188b4dc422, bitte ausführen)?

34. Erwägt die Bundesregierung, Rechtsmittel gegen das Urteil des EuGH einzulegen, und welche Rechtsmittel kämen hier in Betracht?
- a) Nimmt die Bundesregierung eine Pressemitteilung der Alternative für Deutschland (AfD) vom 10. Juli 2014 zum Anlass, die AfD wegen verfassungsfeindlicher Bestrebungen beobachten zu lassen, denn dort heißt es: „Die AfD wird alles daran setzen, um die Umsetzung dieses Urteils in Deutschland zu verhindern“ (bitte ausführen), und welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht sie aus dieser Ankündigung?
- b) Inwieweit entspricht die Forderung der AfD nach „verpflichtenden Sprachkursen auf hohem Niveau für alle Einwanderer“ nach Ansicht der Bundesregierung der geltenden Rechtslage (bitte ausführen)?
- c) Inwieweit entspricht die Forderung der AfD in der oben genannten Pressemitteilung, „unentschuldigtes Fehlen, Stören oder verweigerte Mitarbeit sollten durch empfindliche Kürzungen der Sozialhilfe sanktioniert werden“, nach Ansicht der Bundesregierung bereits der geltenden Rechtslage, und wie können solche Anforderungen bei Sprachkursen im Ausland durchgesetzt werden (bitte ausführen)?

- d) Inwieweit teilt die Bundesregierung die Einschätzung der AfD in der genannten Pressemitteilung, dass das „friedliche Miteinander in Deutschland“ durch das EWG-Türkei-Assoziationsabkommen gefährdet sei (bitte ausführen)?
- e) Inwieweit teilt die Bundesregierung ebenso wie die AfD in der genannten Pressemitteilung die Gefahr, dass es „automatisch zur Isolation und zur Marginalisierung dieser Einwanderer“ führt, „wenn türkische Ehegatten vom Sprachtest ausgenommen werden sollen“ (bitte ausführen)?
- f) Inwieweit teilt die Bundesregierung die Einschätzung der AfD in der genannten Pressemitteilung, dass „sich der EuGH in innerdeutsche Zuwanderungspolitik einmischt“ und dies „ein Unding“ ist (bitte ausführen)?

Berlin, den 6. August 2014

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

