



Hiltrud Stöcker-Zafari  
Januar 2011

Stellungnahme zum  
**Evaluierungsbericht der Bundesregierung  
zum Spracherfordernis beim Ehegattennachzug**

Am 28. August 2007 trat das Richtlinienumsetzungsgesetz in Kraft. Dieses brachte eine grundlegende Neuregelung im Ehegattennachzug mit sich. Seitdem setzt ein Anspruch auf Ehegattennachzug zu einem im Bundesgebiet lebenden Ausländer in der Regel voraus, dass der nachziehende Ehegatte sich auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen kann (§ 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthG). Das Spracherfordernis gilt auch, wenn der Ehegatte zu einem Deutschen ins Bundesgebiet nachziehen will (§ 28 Abs. 1 Satz 5 AufenthG).

Der Gesetzgeber begründete die Einführung der Neuregelung mit der Förderung der Integration und der Verhinderung von Zwangsheiraten.

Mit Spannung erwartete zumindest die Zivilgesellschaft die anvisierte Evaluierung dieser Regelung. Eine zeitliche Perspektive für die Evaluation rückte aus dem Blick, unbekannt blieben die Methoden und Kriterien der Evaluation.

Der Koalitionsvertrag 2009 zwischen CDU/CSU und FDP nahm die Forderung nach einer Evaluation auf und versprach eine zügige Fertigstellung derselben.

Mit der Bundestagsdrucksache 17/3090 liegt seit 24. September 2010 der „Bericht über die Evaluierung des Nachweises einfacher Deutschkenntnisse beim Ehegattennachzug nach dem Aufenthaltsgesetz: Sprachlern- und Sprachtestangebote, Visumverfahren“ vor.

## **Ziel und Methode der Evaluierung**

„Die Untersuchung dient der Vergewisserung, dass die gesetzlichen Anforderungen für die Betroffenen erfüllbar sind und das Verfahren zumutbar ist.“ (S. 5 der Drucksache 17/3090). Die Evaluierung beschränkt sich auf die Umsetzung des Nachweises deutscher Sprachkenntnisse. Die Auswirkungen der neu eingeführten Regelung, insbesondere auf das Familienleben wurden nicht in den Blick genommen (S. 5).

Der vorliegende Bericht ist 136 Seiten stark. Davon umfassen allein die Anlagen 100 Seiten. Der Evaluationsbericht basiert auf Erkenntnissen des Auswärtigen Amts, des Bundesministeriums des Innern, der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, des Goethe-Instituts und des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge. Die Daten wurden bei der Vergabe von Einreisevisa sowie bei der Teilnahme von Sprachkursen und Sprachprüfungen statistisch erfasst. Zusätzliche Daten wurden mit Hilfe eines Fragenkatalogs bei den deutschen Auslandsvertretungen in den 15 Herkunftsstaaten mit dem höchsten Aufkommen des Ehegattennachzugs sowie bei den Goethe-Instituten in diesen Ländern erhoben. Weitere Erkenntnisse erzielte man anhand von Einzeleingaben Betroffener, Einzelanfragen an die Verwaltung sowie auf Dienst- und Beratungsreisen einzelner Mitarbeiter/innen der Behörden. Für den Evaluationsbericht wurde ferner eine Erhebung aus dem Jahr 2009, die im Rahmen einer unveröffentlichten Magisterarbeit der Universität Ankara entstand, herangezogen.

## **Spracherwerb in den Ländern**

Der vorliegende Bericht beschreibt anschaulich den konsequenten Aus- und Aufbau der Sprachkurse und des Sprachlernangebots für den Erwerb des Zertifikats A 1. An 121 Goethe-Instituten in 82 Ländern werden solche Sprachkurse mittlerweile angeboten. Hinzu kommen 54 Sprachlernzentren, die mit dem Goethe-Institut kooperieren, 259 lizenzierte Prüfungspartner, die auch vorbereitende Sprachkurse anbieten sowie 49 Sprachkurskooperationspartner, bei denen das Goethe-Institut Prüfungen durchführt (S. 7). In ländlichen Gegenden sind Privatschulen entstanden, an denen Privatlehrer unterrichten. Außerdem besteht der kostenlose Internet-Deutschkurs der deutschen Welle.

Zum letztgenannten Angebot wird einschränkend festgestellt: „Nicht alle Ehegatten verfügen jedoch von vornherein über die für diese Lernmöglichkeit nötige technische

Ausstattung und Vorkenntnisse.“ (S. 5). An anderer Stelle wurde darauf hingewiesen, dass vor allem Analphabeten und Personen, die die lateinische Schrift nicht sicher beherrschen, Schwierigkeiten haben, die deutsche Sprache im Selbststudium zu erlernen (S. 9).

Diese Erkenntnis ist nicht neu und wurde vor allem von Organisationen der Zivilgesellschaft oder auch von den Wohlfahrtsverbänden als Argument dafür vorgebracht, dass die Regelung des Spracherfordernisses vor der Einreise unverhältnismäßig und daher zurückzunehmen ist bzw. zumindest eine Härtefallregelung erforderlich macht.

Der vorliegende Bericht lässt nicht erkennen, welche Schlüsse aus der insoweit gewonnenen Erkenntnis gezogen werden.

Trotz des Ausbaus des Angebots der Goethe-Institute sowie ihrer Kooperationspartner sind 80% der Prüfungsteilnehmer/innen externe Lerner/innen. Als Begründung für diese Tatsache wird eine hohe Zahl weiterer regionaler Anbieter von Sprachkursen vermutet mit allerdings einer geringeren Qualität, da die Bestehensquote für externe Lerner/innen signifikant niedriger ist (80% gegenüber 54% externer Prüfungsteilnehmer/innen in 2008 und 81% gegenüber 61% in 2009).

Die hohe Zahl von 80% externen Lerner/innen lädt zu Vermutungen ein: der Kostenfaktor könnte durchaus ein Aspekt sein, der dazu führt, dass nur wenige Prüfungsteilnehmer/innen auch am Goethe-Institut die deutsche Sprache lernen. Laut Evaluierungsbericht sind allgemeine Aussagen zu den Kosten nicht möglich aufgrund der unterschiedlichen Kursdauer, verschiedener Kurstypen an den einzelnen Instituten sowie des unterschiedlichen Preisniveaus in den Ländern.

Es ist anzunehmen, dass ein weiterer Aspekt die Erreichbarkeit des Goethe-Instituts ist. Flächendeckende Sprachkursangebote werden selbst durch einen weiteren Ausbau der Goethe-Institute in den Ländern nicht möglich sein. Die regionale Verteilung potentieller Teilnehmer/innen wird auch zukünftig sehr verschieden sein. Für eine geringe Teilnehmerzahl wird es sich aus ökonomischen Gründen nicht lohnen, Angebote vorzuhalten. D.h. auch zukünftig wird es viele unterversorgte Regionen geben und die Kursangebote werden sich auf die (Haupt)Städte konzentrieren.

Die Prüfungsabnahme war mit Inkrafttreten der Regelung in § 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthG allein den Goethe-Instituten bzw. seinen Lizenznehmern vorbehalten. Mittlerweile wurden weitere Institute einbezogen: die telc GmbH, das Österreichische Sprachdiplom (ÖSD) und das TestDaf Institut e.V. Zwar führt der Bericht aus, dass aufgrund der Größe seines Netzwerkes das Goethe-Institut die meisten Prüfungen abnimmt. An dieser Stelle ist anzumerken, dass bisher das Goethe-Institut eine Monopolstellung einnahm und diesen Eingang in den Vorgaben für die Behörden fand: Verwaltungsvorschriften zum Zuwanderungsgesetz vom Oktober 2009 sowie die davor bestehenden Hinweise zum Richtlinienumsetzungsgesetz aus dem Bundesministerium des Innern vom Dezember 2007. Die Menschen hatten somit keine andere Alternative als die Prüfungsabnahme beim Goethe-Institut. Auch wenn nun drei weitere Institute hinkommen, bleibt aufgrund der größeren Verbreitung des Goethe-Instituts, seiner höheren Bestehensquote und Bekanntheitsgrad die Monopolstellung faktisch bestehen.

### **Auswirkungen auf Teilnehmer/innen**

Auch wenn der Evaluierungsbericht nicht die Wirkungen der Regelung auf die Betroffenen zum Gegenstand hat, werden an einigen Stellen doch indirekt Auswirkungen auf Betroffene deutlich.

Es besteht ein hohes Informationsbedürfnis für Paare, sowohl für den lernenden Teil als auch für den Partner/die Partnerin in Deutschland. Diesem wird mit einer telefonischen Hotline oder auch mit Beratungsangeboten begegnet.

Weiterhin wird unter B.V (S. 15) ausgeführt, dass „aufgrund der ungewohnten Lern- und Lebenssituation ein hoher Druck auf vielen Teilnehmer/innen lastet“, der ein psychologisch sowie sozialpädagogisch ausgerichtetes Beratungs- und Betreuungsangebot mit zusätzlichem, fachlich qualifiziertem Personal erforderlich macht. Infolgedessen befinden sich in den 15 Hauptherkunftsländern entsprechende Beratungsangebote an 27 Standorten, davon wird an 20 Standorten Beratung bei Nichtbestehen der Prüfung angeboten, an drei anderen Standorten in der Türkei psychologische Beratung, an den meisten Stellen außerdem Beratung zum externen Spracherwerb.

Vergessen werden darf nicht, dass sich der Bericht auf die Hauptherkunftsländer konzentriert. Die schwierige Situation für die Ehegatt/innen besteht auch in den anderen Ländern, wo es keine entsprechenden Angebote und Auffangmöglichkeiten gibt. Der Druck, der auf diesen Menschen lastet, ist aber nicht geringer.

Dass das Goethe-Institut mit einem Angebot aufwartet, das nicht klassisch zu seinem Profil zählt, zeigt den dringenden Handlungsbedarf. Auch wenn der Evaluierungsbericht keine weiteren Ausführungen und Interpretationen vornimmt, unterstützt diese Beschreibung die Kritik, die viele Organisationen im Bundesgebiet an der gesetzlichen Vorgabe des Spracherfordernisses vorbrachten. Die Regelung baut psychischen und finanziellen Druck auf die Paare auf und verhindert ein zeitnahes eheliches Zusammenleben im Bundesgebiet.

Zudem bleibt die Frage unbeantwortet, warum Regelungen erlassen werden, die offensichtlich Menschen unter hohen Druck setzen? Drohungen wurden bekannt gegenüber dem Goethe-Institut in Kabul, da dort Frauen unterrichtet wurden, ebenso waren teilnehmende Frauen Bedrohungen ausgesetzt. Auch wenn diese laut vorliegendem Bericht nur vereinzelt vorkamen, bleibt an dieser Stelle unklar, welche Schlüsse hieraus gezogen werden können oder welche Empfehlungen an den Gesetzgeber zu formulieren sind.

### **Zufriedenheit der Teilnehmer/innen**

Seit 2008 befragen die Goethe-Institute die Zufriedenheit der teilnehmenden Ehegatt/innen mit den Sprachkursen. Zweidrittel der Befragten gaben an, die Prüfung nicht machen zu wollen, wenn sie für das Visum nicht erforderlich wäre. Sie hätten in kurzer Zeit viel gelernt, hätten Spaß gehabt und würden sich trauen, Deutsch zu sprechen. Mehr als Dreiviertel der Befragten wollen in Deutschland weiterlernen und sind sicher, dass sie mit Deutschkenntnissen bessere Chancen in Deutschland haben werden (S. 21). Diese hier getroffene Auswertung stützt sich auf 150 Erhebungen.

Die Angaben werden nicht kommentiert, die Fragestellungen bleiben unbekannt.

Deutschkenntnisse sind für ein Leben und für bessere Chancen in Deutschland unabdingbar. Der Evaluationsbericht lässt offen, warum die Deutschkenntnisse *vor* der Einreise vorliegen *müssen*. Die Angaben legen aber den Grund nahe, warum in Deutschland die Integrationskurse stark nachgefragt werden. Natürlich will die Mehrheit der nachgezogenen Ehegatt/innen Deutsch lernen. Wer stellt(e) dies in Frage?

Die Erhebung aus dem Jahr 2009, die im Rahmen der unveröffentlichten Magisterarbeit an der Universität Ankara entstand, wurde mit 400 Teilnehmer/innen durchgeführt.

Ungefähr die Hälfte von ihnen verfügte über einen Schulabschluss der Sekundarstufe, 33% über den der Grundschule. Diese Studie bestätigte bisherige Erkenntnisse, dass 81% der Teilnehmer/innen bei anderen Sprachkursanbietern Deutsch lernte und nur 7% am Goethe-Institut. 37% hatten keine Vorstellung von bzw. Informationen über ihr Zielland, 41% fanden das Zuwanderungsgesetz gut, 34% lehnten es ab und 94% haben Interesse am Weiterlernen der deutschen Sprache in Deutschland.

Die Ergebnisse werden leider nicht kommentiert, die zugrunde gelegten Fragestellungen nicht genannt. Z. B. bleibt unklar mit welchen Fragen die Zustimmung bzw. Ablehnung zum Zuwanderungsgesetz erhoben wurden?

Interpretationen bleiben somit für den Leser im nebulösen. Aus dem Bericht ist ebenfalls nicht zu entnehmen, ob nach dem Besuch des Sprachkurses die Teilnehmer/innen über mehr Informationen über Deutschland verfügen.

### **Prüfungsmisbrauch**

Gleich nach der Einführung des Sprachnachweises wurden Mitarbeiter des Goethe-Instituts von Familienangehörigen einiger Ehegatten/innen in mehreren Ländern bedroht. Verstärkte Beratung und Information der Zielgruppe zum Nachzug, sowie die Hinzuziehung von Sicherheitskräften vor allem an Einschreibungs- und Prüfungstagen erwiesen sich als effektive Gegenmaßnahmen. In Tunis und in Rabat z.B. werden Prüfungstermine im Beisein lokaler Polizei- und Sicherheitskräfte durchgeführt.

Betrugsversuche durch Identitätstäuschung wurden durch Plausibilitätskontrollen der deutschen Auslandsvertretungen aufgedeckt. Dokumentenberater der Bundespolizei schulen Mitarbeiter der Goethe-Institute im Erkennen von Fälschungen in Pässen und bei Identitätsprüfungen. Die Plausibilitätsprüfung erfolgt in begründeten Einzelfällen bzw. stichprobenartig in Form von Fragen entsprechend des Levels A 1. Sie soll jedoch nicht zu einem erneuten Sprachtest führen.

In der Praxis ist der Grat zu einer weiteren Sprachprüfung fließend. Die geforderte persönliche Haltung und Einschätzung des Mitarbeiters – insbesondere die Schwierigkeit den raschen Rückgang der erworbenen Deutschkenntnisse auf dieser Stufe gebührend zu berücksichtigen - wird als nochmalige Prüfung und als behördlicher Eingriff sowie Willkür von den Betroffenen empfunden.

Prüflinge, die des Betrugs überführt werden, können drei Monate im Einzelfall bis zu einem Jahr mit einer Sperre zur Wiederholung der Prüfung belegt werden.

### **Visumstatistik**

Die zahlenmäßige Entwicklung des Ehegattennachzugs ins Bundesgebiet ist seit vielen Jahren rückläufig. In 2002 wurden noch 64.000 Ehegatt/innen nachgezogen, in 2006 waren es noch 39.585 Personen. Der Rückgang wird im vorliegenden Bericht nicht mit dem EU-Beitritt einiger Länder begründet. Dies belege auch die Entwicklung des Nachzugs aus der Türkei, der bereits vor der Einführung des Sprachnachweises stark rückläufig war.

Eine Begründung für den Rückgang wird nicht gegeben. Insbesondere wird nicht, wie zu erwarten, die Einführung des Sprachnachweises in diesem Zusammenhang angeführt. Genannt wird lediglich die allgemein rückläufige Migration nach Deutschland, die sich auch beim Ehegattennachzug darstelle. (S. 31/32).

Ein Beweis dafür, dass kein kausaler Zusammenhang zwischen der Einführung des Spracherfordernisses und der rückläufigen Zahl im Ehegattennachzug besteht, konnte nicht erbracht werden.

### **Visumverfahren**

Sind einfache Deutschkenntnisse offenkundig vorhanden, so ist kein Zertifikat über die Stufe A 1 des Goethe-Instituts zu erbringen. Für die Praxis ist daher von besonderer Relevanz, wann einfache Deutschkenntnisse offenkundig vorhanden sind.

Es wird im vorliegenden Bericht ausgeführt, dass allein wegen des fehlenden Zertifikats der Zutritt zur deutschen Auslandsvertretung nicht verwehrt wird. Ehegatt/innen erhalten die Möglichkeit der Vorsprache, um offenkundige einfache Deutschkenntnisse beweisen zu können.

Schwierigkeiten bei der Feststellung einfacher Deutschkenntnisse durch einen Beamten der Auslandsvertretung können aufgrund fehlender Sach- und pädagogischer Kompetenz entstehen. Die Zusammenarbeit mit dem Goethe-Institut sowie Vorlagen von Musterbeispielen, die allerdings immer wieder variiert werden müssen, soll Abhilfe schaffen (S. 31). Gleichzeitig soll aber der Grundsatz, den Sprachnachweis anhand

eines Zertifikats nachzuweisen, nicht unterlaufen werden. Daher soll er in Zweifelsfällen stets verlangt werden.

In der Praxis machen Betroffene die Erfahrung, dass ohne ein Zertifikat eine Vorsprache wenig Aussicht auf Erfolg hat und dass der Nachweis einfacher Deutschkenntnisse durch Vorsprache bei der Auslandsvertretung in vielen Fällen nicht gelingt.

Die von den Kritikern des Spracherfordernisses immer wieder vorgebrachten Argumente beziehen sich auch auf Lebensumstände der Betroffenen, die das Lernen der deutschen Sprache vor der Einreise erheblich erschweren bzw. unzumutbar machen. Hierzu zählten z.B. mangelnde schulische Vorbildung, hohes Alter, gesundheitliche Einschränkungen aufgrund einer Schwangerschaft, Pflegebedürftigkeit eines Familienangehörigen, Betreuung von Kindern. Es wird ausgeführt, dass an der Botschaft in Ankara weniger als 1%, in Neu Delhi ca. 10% der Antragsteller solche gesetzlich nicht normierten Ausnahmetatbestände geltend machten (S. 36).

Insgesamt sind solche Anliegen und Begehren laut Bericht zurückgegangen, „da die Antragsteller immer besser über die Gesetzeslage informiert sind.“ (S. 36).

Weiterhin heißt es, dass die Mehrheit nach einem erfolglosen Versuch, eine Ausnahme zu erwirken, anschließend doch die erforderlichen Sprachkenntnisse nachweisen konnte.

Der hergestellte Zusammenhang wirkt befremdend. Lebensumstände lassen sich nicht durch bessere Information über die Gesetzeslage positiv verändern. Weiterhin bleibt den Ehegatt/innen letztendlich nichts anderes übrig als das Zertifikat vorzulegen. Nach den Mühen und Anstrengungen wurde nicht gefragt, auch nicht inwieweit sie im Verhältnis zu den erworbenen Kenntnissen stehen.

Diese Darstellung zeichnet sich nicht durch Menschenfreundlichkeit aus.

Die Dauer der Visumbearbeitung führte regelmäßig zu Klagen und entsprechenden Nachfragen in der Praxis. Der Bericht führt aus, dass sich die Bearbeitungsdauer durch den Sprachnachweis selbst nicht nennenswert verlängert (S. 37). Die Ursache für eine längere Bearbeitungszeit läge in dem unzuverlässigen Urkundenwesen oder z.B. an der Mitwirkung der Ausländerbehörden im Bundesgebiet.

Die Ausführungen stellen erst einmal eine Behauptung dar, die in diesem Bericht nicht bewiesen wird. Dagegen sprechen aber eindeutig die Erfahrungen Betroffener, die vereinzelt auch den Rechtsweg gehen.

Um die Bearbeitungsdauer nicht um die Zeit zu verlängern, die für den Erwerb des Sprachzertifikats erforderlich ist, wurden die Auslandsvertretungen angehalten, die zeitaufwändige Prüfung der Dokumente und Urkunden zu beginnen, während der Ehegatte noch Deutsch lernt. Dieses Verfahren wurde in einigen Ländern u. a. in der Türkei wieder eingestellt, da der Ehegatte/die Ehegattin später häufig keinen Sprachnachweis vorlegte.

Es bleibt unklar, aus welchen Gründen der Sprachnachweis nicht vorgelegt wurde. Angesichts dessen, dass die geringen Deutschkenntnisse der Stufe A 1 nach mehreren Monaten verloren gehen, sprechen sachliche Gründe stark dafür, den Sprachnachweis zu einem späteren Zeitpunkt in das Bearbeitungsverfahren aufzunehmen.

### **Zusammenfassung**

Der vorliegende Bericht beschreibt die Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen an die Beibringung einfacher Deutschkenntnisse im Rahmen des Ehegattennachzugs. Im Fokus standen der Spracherwerb in den Herkunftsländern, die Sprachprüfung durch das Goethe-Institut und die Durchführung des Visumverfahrens.

Der vorliegende Bericht ist nach eigenen Angaben eine Untersuchung zur Vergewisserung, dass die gesetzlichen Anforderungen für die Betroffenen erfüllbar und zumutbar sind (S. 5). Damit liegt hier kein Evaluierungsbericht vor.

Nicht nur, dass keine staatlich unabhängige Institution mit der Evaluation betraut wurde, sehr viel stärker wiegt das Argument, dass die Maßnahmen zur Zielerreichung nicht auf ihre Wirksamkeit untersucht wurden. Der umfangreiche Bericht bringt keine Erkenntnisse darüber, ob die Maßnahmen erfolgreich waren, d.h. ob die Regelung des Spracherfordernisses das Ziel, die Integration zu fördern und Zwangsheiraten zu verhindern, erreicht hat.

Hierüber können auch die Ausführungen auf S. 5 nicht hinwegtäuschen, die sozusagen nebenbei „auch Erkenntnisse über die Erreichung der Ziele der Regelung, die in der Förderung der Integration und in der Vermeidung von Zwangsehen liegen“ erbrachten. Es werden hierzu subjektive Eindrücke von Mitarbeiter/innen des Goethe-Instituts in der

Türkei herangezogen, die darüber berichteten, dass erst in den deutschen Sprachkursen junge Teilnehmer/innen ein Bewusstsein entwickelten für die Änderungen in der Lebensgestaltung, die eine Übersiedlung nach Deutschland mit sich bringt. Sie würden den Kursbesuch als „erstes Bildungserlebnis“ nach langer Zeit aufnehmen und wären hochmotiviert, in Deutschland weiter zu lernen. Ebenso wurde von Lehrern in Einzelfällen berichtet, dass Frauen absichtlich durch die Prüfung fielen, „um eine ungewollte Ehe in Deutschland zu vermeiden.“

Die Äußerungen sind nicht ausreichend als Beleg oder Nachweis für die Erforderlichkeit der gesetzlichen Regelung. Die Tatsache, dass junge Teilnehmer/innen durch das Bildungserlebnis hochmotiviert für die Zukunft sind, sagt noch nichts darüber aus, dass durch die Sprachkurse vor der Einreise die Integration im Bundesgebiet gefördert wird. Wären die Teilnehmer/innen weniger motiviert, wenn sie gleich nach der Einreise einen Integrationskurs besuchen würden?

Im gesamten Bericht wird keine Bewertung der Aussagen und Beschreibungen vorgenommen. Es werden keine Schlüsse oder Ergebnisse formuliert, an mehreren Stellen auch keine weiteren Fragen nach den Gründen für einen Sachverhalt gestellt. Die Formulierungen suggerieren, dass eine Zielerreichung positiv gegeben ist, es fehlen hierfür jedoch nachvollziehbare Belege und sachdienliche Nachweise. Es soll noch einmal betont werden, dass nicht in Frage gestellt wird, dass gute Deutschkenntnisse unabdingbar sind für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in Deutschland. Diese sollen so früh wie nur möglich erworben werden – selbstverständlich können Menschen auch in ihren Herkunftsländern die deutsche Sprache lernen. Den Ehegattennachzug von dem Sprachzertifikat abhängig zu machen, fördert nicht die Integration und verhindert auch keine Zwangsheirat. Gegenteilige Nachweise konnte der vorliegende Bericht nicht erbringen.