



**verband binationaler  
familien und partnerschaften**

Verband binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e.V.  
Bundesgeschäftsstelle • Ludolfusstraße 2-4 • 60487 Frankfurt

Bundesministerium des Innern, für Bau  
und Heimat  
Alt-Moabit 140, 10557 Berlin

Mail: [M1@bmi.bund.de](mailto:M1@bmi.bund.de)

**Bundesgeschäftsstelle**

Ludolfusstraße 2-4  
60487 Frankfurt | Main

Fon +49 69 / 71 37 56 - 0

Fax +49 69 / 707 50 92

[info@verband-binationaler.de](mailto:info@verband-binationaler.de)

[www.verband-binationaler.de](http://www.verband-binationaler.de)

16. April 2020

## Stellungnahme

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zur aktuellen Anpassung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften an das Unionsrecht und der Verordnung zur Einführung von Aufenthaltspapieren für britische Staatsangehörige und ihre Familienangehörigen und zur Änderung anderer freizügigkeitsrechtlicher Dokumentenmuster

---

Der Verband binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e.V. dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den vorliegenden Referentenentwürfen des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat.

Als interkultureller Familienverband arbeiten wir seit fast 50 Jahren an den Schnittstellen Familien-, Bildungs- und Migrationspolitik. Wir halten ein bundesweites Beratungsangebot zu Themen des Zuwanderungsrechts, des Familienrechts, des Sozialrechts sowie zu psychosozialen Fragen vor. Auf der Basis von ca. 16.000 Beratungen jährlich erhalten wir Kenntnis über die rechtliche, emotionale und psychosoziale Situation von Einzelnen, Paaren und Familien, die mit den rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen des Zuwanderungsrechts konfrontiert werden. Vor diesem Hintergrund nehmen wir zu den vorliegenden Referentenentwürfen Stellung.

Der Gesetzgebers beabsichtigt, durch eine Novellierung des Freizügigkeitsgesetzes den unionsrechtlichen Vorgaben der *Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich*

im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der *Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG* Unionsbürgerrichtlinie) zu entsprechen. Die bisherige Umsetzung der Unionsbürgerrichtlinie *im Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern* ist aufgrund der mangelnden Umsetzung der Richtlinienbestimmung des Artikels 3 Abs. 2 Buchstabe a für Familienangehörige der Seitenlinien (Geschwister, Onkel, Tante, Neffe usw.) in deutsches Recht nicht ausreichend.

Gegen die Bundesrepublik Deutschland ist ein Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission (Nummer 2011/2086) anhängig, dass die Umsetzung des Artikels 3 Absatz 2 der Richtlinie 2004/38/EG (Freizügigkeitsrichtlinie) sowie der damit korrespondierenden Formvorschriften des Artikels 10 Absatz 3 Buchstabe e und f der Freizügigkeitsrichtlinie betrifft. Der hierdurch entstandene Druck auf die Bundesrepublik Deutschland ist der Hintergrund der Novellierung.

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

Ziel des Referentenentwurfs ist ausweislich der vorliegenden Begründung Regelungen zu schaffen, die in begründeten Fällen eine Erleichterung für die Einreise von drittstaatsangehörigen „anderen Verwandten“ eines Unionsbürgers bzw. Angehörigen der EWR Staaten zu erleichtern. Verhindert werden soll eine Zuwanderung in die Sozialsysteme sowie eine umfangreiche, gegebenenfalls sogar gruppenweise Zuwanderung sonstiger drittstaatsangehöriger Verwandter ins Bundesgebiet.

Der vorliegende Referentenentwurf überzeugt nicht.

Es erfolgt keine umfassende Umsetzung der Unionsbürgerrichtlinie.

Die im Referentenentwurf vorgesehene Möglichkeit der dauerhaften Einreise und des Aufenthalts von drittstaatsangehörigen „anderen Verwandten“ des Unionsbürgers bzw. des Staatsangehörigen eines EWR Staates ist eher theoretischer Natur. Sie wird durch die an die Einreise und den Aufenthalt geknüpften Voraussetzungen weiter begrenzt. Eine geplante Erleichterung für „andere Verwandte“ bleibt weitestgehend aus.

1. Bereits die gedachte Personengruppe der Nutznießer der Regelung ist sehr gering. In Betracht kommen wohl nur die „anderen Verwandten“ eines eingebürgerten Unionsbürgers/einer

Unionsbürgerin bzw. Staatsangehörige eines EWR Staates. Die Begründung des Referentenentwurfs selbst nennt die Zahl von 800 Nachzügen pro Jahr.

2. An die Einreise und den Aufenthalt sollen sehr hohe Anforderungen gestellt werden. So ist geplant, dass drittstaatsangehörige Familienangehörige, die nach Deutschland einreisen möchten, neben der Sicherung des Lebensunterhalts zum Beispiel nachweisen müssen, über den Zeitraum von zwei Jahren Unterhaltsleistungen vom Stammberechtigten Unionsbürger bzw. Staatsangehörigen eines EWR Staates in Deutschland erhalten zu haben. Dies ist über geeignete Dokumente nachzuweisen. Zudem muss eine besondere Härte vorliegen. Aus unserer Sicht würden von einer derartig restriktiv gefassten Regelung nur wenige „andere Verwandte“ in der Praxis profitieren dürfen.

3. Darüber hinaus sieht der Referentenentwurf keine Erleichterung für die Einreise und den Aufenthalt von Lebenspartner\*innen vor, die nicht in einer eingetragenen Partnerschaft oder Lebenspartnerschaft im Sinne des *Lebenspartnerschaftsgesetzes vom 16. Februar 2001 (BGBl. I S. 266)*, das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2639) geändert worden ist vor.

Der Verband binationaler Familien und Partnerschaften hält daher eine Überarbeitung des Referentenentwurfs für zwingend notwendig.

### **Im Einzelnen:**

#### **Zu § 1 Referentenentwurf:**

In § 1 finden sich Begriffsbestimmungen. Dies schafft Transparenz und erleichtert den Zugang zum Gesetz.

Im Unterschied zur Unionsbürgerrichtlinie trifft § 1 des vorliegenden Entwurfs allerdings eine Unterscheidung in „Familienangehörige“ § 1 Abs. 1 Nr. 4 und „andere Verwandte“ § 1 Abs. 1 Nr. 5 des Unionsbürgers bzw. des Staatsangehörigen eines EWR Mitgliedsstaates.

Diese Unterscheidung ist nicht nachvollziehbar. Hinsichtlich des Regelungsbegriffs wäre vielmehr ein erweiterter Familienbegriff zugrunde zu legen.

Hier sollte die Bezeichnung „andere Familienmitglieder“ gewählt werden.

In der Umsetzung der Unionsbürgerrichtlinie scheitert der vorliegende Entwurf vor allem im Hinblick auf die Gewährung eines Rechts auf Einreise und Aufenthalt von de facto Lebenspartner\*innen. Begünstigt werden im vorliegenden Referentenentwurf lediglich Lebenspartner\*innen im Sinne des *Lebenspartnerschaftsgesetzes vom 16. Februar 2001 (BGBl. I*

S. 266), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2639) geändert worden ist, sowie Partner\*innen einer eingetragenen Partnerschaft im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2016/1104 des Rates vom 24. Juni 2016 zur Durchführung der Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Zuständigkeit, des anzuwendenden Rechts und der Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Fragen güterrechtlicher Wirkungen eingetragener Partnerschaften (ABl. EU Nummer L 183 S. 30). Die Gewährung einer Erleichterung für die Gruppe der de facto Lebenspartner ist aber nach der Unionsbürgerrichtlinie in Art. 3 Abs. 2 b festgeschrieben.

Hierzu der Text der Richtlinie:

„b) des Lebenspartners, mit dem der Unionsbürger eine ordnungsgemäß bescheinigte dauerhafte Beziehung eingegangen ist.“

Die Unionsbürgerrichtlinie unterscheidet deutlich zwischen eingetragenen Partnerschaften in Sinne des Art. 2 Nr. 2 b Unionsbürgerrichtlinie und Lebenspartnerschaften, die eine ordnungsgemäß bescheinigte dauerhafte Beziehung gemäß Art. 3 Abs. 2 b Unionsbürgerrichtlinie eingegangen sind. Beiden, also sowohl eingetragenen Partner\*innen als auch de facto Lebenspartner\*innen soll eine erleichterte Einreise und ein Aufenthalt von den Mitgliedsstaaten gewährt werden.

Für eine vollständige Umsetzung der Unionsbürgerrichtlinie ist unseres Erachtens eine erleichterte Einreise und Aufenthalt von Lebenspartner\*innen im Sinne von Art. 3 Abs. 2 b der Unionsbürgerrichtlinie zwingend notwendig und der Referentenentwurf ist insoweit zu überarbeiten.

### **Zu § 3 a Referentenentwurf:**

Die restriktive Fassung des § 3 a vorliegenden Gesetzentwurfs regelt die Voraussetzungen unter denen „anderen Verwandten“ eines in Deutschland lebenden Unionsbürgers resp. einer Unionsbürgerin die Einreise und der Aufenthalt gewährt werden kann. Es wird der Behörde bei der Entscheidung ein weitgehender Ermessensspielraum eingeräumt.

Drei Fallkonstellationen werden genannt:

- „der Unionsbürger zum Zeitpunkt der erstmaligen Antragstellung dem anderen Verwandten seit mindestens zwei Jahren und nicht nur vorübergehend Unterhalt gewährt“
- „der Unionsbürger mit dem anderen Verwandten in dem Staat, in dem der andere Verwandte vor der Verlegung des Wohnsitzes nach Deutschland gelebt hat oder lebt, in häuslicher Gemeinschaft gelebt hat und die häusliche Gemeinschaft zwischen dem Unionsbürger und dem anderen Verwandten mindestens zwei Jahre bestanden hat oder“

- „nicht nur vorübergehend schwerwiegende Gründe zum Antragszeitpunkt die persönliche Pflege des anderen Verwandten durch den Unionsbürger zwingend erforderlich machen.“

Unklar ist, warum sich zwischen der Variante 2 und 3 ein „oder“ befindet und zwischen 1 und 2 nicht. Das Fehlen eines „oder“ lässt Raum für Auslegungen und schafft Rechtsunsicherheit. Hier ist Klarheit zu schaffen.

### **Zu § 3 a Abs. 2 Referentenentwurf:**

Gemäß § 3 a Abs. 2 ist für die Erteilung eines Aufenthaltsrechts für einen „anderen Verwandten“ im Sinnen des Referentenentwurfs maßgeblich zu berücksichtigen, ob der Aufenthalt des anderen Verwandten unter Berücksichtigung des Grades der finanziellen oder physischen Abhängigkeit und des Grades der Verwandtschaft zwischen dem anderen Verwandten und dem Unionsbürger zur Vermeidung einer besonderen Härte erforderlich ist.

Die Verwendung des Begriffs der „besonderen Härte“ ist kritisch zu sehen. Es handelt sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der mit Blick auf die Rechtsprechung des EuGH näher zu bestimmen wäre. Die jetzige Fassung des Gesetzentwurfs lässt befürchten, dass hierdurch das Ziel der Novellierung, die Einreise und den Aufenthalt von „anderen Verwandten“ zu erleichtern, nicht erreicht wird.

### **Weiteres zu Art. 3 a Abs. 2:**

Art. 3 a Abs. 2 des Referentenentwurfs verweist auf die Erteilungsvoraussetzungen des § 5 Aufenthaltsgesetzes. Hierdurch wird eine unangemessene Hürde für ein dauerhaftes (befristetes) Recht auf Aufenthalt in Deutschland geschaffen.

Der Verweis auf § 5 Aufenthaltsgesetz bedeutet, dass der Lebensunterhalt „anderer Verwandter“ in der Regel für die Erteilung eines Aufenthaltsrechts in Deutschland vollständig gesichert sein muss. Insoweit es sich bei diesen Personen um Menschen handelt, die einer Erwerbstätigkeit in Deutschland nachgehen können, erscheint die Forderung noch angemessen, soweit der Einzelfall Berücksichtigung findet.

Vollkommen unverständlich ist aber, wie die Personengruppe der pflegebedürftigen und von Krankheit betroffenen, also der besonders vulnerablen „anderen Verwandten“ diese Voraussetzung erfüllen soll. Dies ist faktisch nicht möglich, da sie selbst nicht erwerbstätig sein können. Auch ein Rückgriff auf die verwandten Unionsbürger\*innen bzw. Staatsangehörigen eines EWR Staates ist auf Dauer hier nicht denkbar und lebensfremd.

## **Zu § 5 a des Referentenentwurfs:**

§ 5 a des vorliegenden Entwurfs lässt in seiner jetzigen Formulierung, das Recht auf Einreise und Aufenthalt „anderer Verwandter“ nahezu in Leere laufen.

§ 5 a legt fest das Antragstellende „andere Verwandte“ den Nachweis der für die Erteilung eines Aufenthaltsrechts wichtigen Voraussetzungen durch „Dokumente“ des Herkunftsstaates erbringen müssen. Nachzuweisen sind demnach eine mindestens zweijährige Unterhaltsgewährung, ein Zusammenleben in häuslicher Gemeinschaft mit dem/der Unionsbürger\*in von mindestens zwei Jahren oder eine Pflegebedürftigkeit, die eine Pflege durch den/die Unionsbürger\*in zwingend notwendig macht.

Der im Referentenentwurf gewählte Begriff „Dokument“ lässt ernsthaft zweifeln wie oft der Nachweis der Voraussetzungen gelingen kann. Fraglich ist, an welche Art von „Dokument“ hierbei gedacht wird. Grundsätzlich werden bereits jetzt an den Nachweis bestimmter Tatsachen allgemein sehr hohe Anforderungen gestellt. Das „Dokument“ ist von geringerem Beweiswert als eine „Urkunde“.

Bereits ausländische „Urkunden“, dies ist allgemein bekannt, werden im Rechtsverkehr, je nach Ausstellerstaat, mit Argwohn betrachtet und müssen in zahlreichen Fällen eben nicht nur beglaubigt, sondern legalisiert oder im Wege der Amtshilfe überprüft werden. Hält man sich vor Augen, das „andere Verwandte“ immer Drittstaatsangehörige sind und diese ggf. aus ihrem Herkunftsstaat ein solches Dokument vorlegen müssen, zeigt sich das Problem recht deutlich.

In unserer praktischen Arbeit wissen wir, wie schwer bzw. unzumutbar und teils auch unmöglich die Beschaffung von Dokumenten (Geburtsurkunden, Ledigkeitsbescheinigungen, Identitätsnachweise, andere amtliche Bescheinigungen) ist. Wie sollen nun Dokumente aussehen, die für den Gebrauch in Deutschland geeignet sind? Wer soll diese ausstellen?

Ein Meldesystem wie in Deutschland kennen die wenigsten Staaten, so dass davon auszugehen ist, dass entsprechende Dokumente für den Nachweis einer häuslichen Gemeinschaft nicht beizubringen sein dürften.

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

Selbst wenn aber von Einzelnen die geforderten „Dokumente“ beschafft werden können, bedeutet dies nicht automatisch, dass die Voraussetzungen des § 3 a des Referentenentwurfs erfüllt sind, das den ausländischen Dokumenten Glauben geschenkt wird.

### **§ 16 des Referentenentwurfs:**

Gelungen ist grundsätzlich die Regelung des § 16 des Referentenentwurfs. Unsicherheiten bestehen aber im Hinblick auf Grenzgänger.

§16 setzt die Bestimmungen des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft (2019/C 384 I/01) um.

Während des im Abkommen festgelegten Übergangszeitraumes ist das Vereinigte Königreich während des Übergangszeitraums fiktiv als Mitgliedstaat der EU anzusehen. Dies gilt auch für das Aufenthaltsrecht britischer Staatsangehöriger (Art. 18 Abs. 4 Austrittsabkommen).

Arbeitnehmer\*innen (Art. 24 Abs. 2) und Selbstständige (Art. 25 Abs. 2) sowie deren Familienangehörige in auf- und absteigender Linie können im Übergangszeitraum nach wie vor frei einreisen. Ihnen wird von Amts wegen ein Aufenthaltsdokument ausgestellt (Anzeigepflicht bei der Ausländerbehörde!). Für Inhaber einer Aufenthaltskarte bzw. einer Daueraufenthaltskarte ändert sich nichts. Gleiches gilt für Grenzgänger, wobei offen bleibt wie es bei dieser Personengruppe nach dem festgelegten Übergangszeitraum weitergeht.

Das Austrittsabkommen sieht eine Übergangsfrist bis 31.12.2020 bis zum endgültigen In-Kraft-Treten vor. Diese Frist kann in beiderseitigem Einvernehmen maximal zweimal verlängert werden, weshalb auch der Referentenentwurf ausdrücklich darauf hinweist, dass sämtliche Aufenthaltskarten britischer Staatsangehöriger spätestens ab dem 01.01.2022 ihre Gültigkeit verlieren.

Da die Ausländerbehörden bereits im Vorfeld alle britischen Staatsangehörigen dazu aufgefordert haben, rechtzeitig und vorsorglich Anträge auf Erteilung eines Aufenthaltstitels zu beantragen, werden aufenthaltsrechtliche Fehlzeiten vermieden.