

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Gökay Akbulut, Clara Bünger, Nicole Gohlke, Anke Domscheit-Berg, Dr. André Hahn, Ina Latendorf, Cornelia Möhring, Petra Pau, Sören Pellmann, Martina Renner, Dr. Petra Sitte und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – Deutschnachweise beim Ehegattennachzug

A. Problem

Seit 2007 wird von ausländischen Ehegatten als Voraussetzung des Familiennachzugs nach Deutschland grundsätzlich der Nachweis einfacher deutscher Sprachkenntnisse bereits im Ausland verlangt, wobei auch schriftliche Deutschkenntnisse erforderlich sind. Zwar gibt es zahlreiche gesetzliche Ausnahmeregelungen, doch insbesondere die seit 2015 bestehende Härtefallregelung nach § 30 Absatz 1 Satz 3 Nummer 6 Aufenthaltsgesetz wirkt in der Praxis nicht bzw. nur sehr unzureichend. Mehr als 10.000 Ehegatten bestehen jedes Jahr die geforderten Sprachprüfungen im Ausland nicht und können deshalb nicht mit ihren in Deutschland lebenden Partnerinnen und Partnern zusammenkommen. Das ist für viele Betroffene eine unzumutbare Belastung und auch unverhältnismäßig, denn die deutsche Sprache kann sehr viel leichter in Deutschland, d.h. nach dem Familiennachzug, erworben werden, mithilfe des hiesigen Integrationskurssystems, mit der Hilfe der Ehegatten und im alltäglichen Gebrauch.

B. Lösung

In ihrem Koalitionsvertrag „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“ haben sich SPD, Bündnis 90 / DIE GRÜNEN und FDP vor diesem Hintergrund auf eine Änderung der Rechtslage verständigt: „Zum Ehepartner oder zur Ehepartnerin nachziehende Personen können den erforderlichen Sprachnachweis auch erst unverzüglich nach ihrer Ankunft erbringen“ (Kapitel „Integration, Migration, Flucht“, Abschnitt „Asylverfahren“).

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll dieses Vorhaben schnellstmöglich umgesetzt werden. Denn für betroffene Familien stellt die geltende Rechtslage eine „unglaubliche psychische Belastung“ dar (Brief des Verbands binationaler Familien und Partnerschaften vom 4.5.2022 an die Bundestagsabgeordneten), sie warten dringlich auf die versprochene Neuregelung.

C. Alternativen

Auch der generelle Verzicht auf den Nachweis deutscher Sprachkenntnisse als Voraussetzung des Ehegattennachzugs wäre möglich.

Die Beibehaltung der geltenden Rechtslage kommt wegen des Leidens Betroffener und menschenrechtlicher Bedenken, aber auch deshalb nicht in Betracht, weil die zur Begründung der Regelung vorgetragene Argumente (angeblich: Bekämpfung von Zwangsheiraten, verbesserte Integration) sich als nicht stichhaltig erwiesen haben und die Verhinderung oder Verzögerung der Einreise nach Deutschland in beiderlei Beziehung der vorgeblichen Zielerreichung sogar eher entgegenwirkt.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine relevanten Mehrkosten, denn in den betroffenen Fällen besteht im Grundsatz ohnehin ein Rechtsanspruch auf Einreise.

E. Erfüllungsaufwand

Kein Mehraufwand in der ausländerbehördlichen Bearbeitung, da der Besuch eines Integrationskurses nach der Einreise im Rahmen des Familiennachzugs bei fehlenden Deutschkenntnissen ohnehin rechtlich verpflichtend ist (vgl. § 44a Absatz 1 Nummer 1 b Aufenthaltsgesetz).

Erleichterung für die deutschen Auslandsvertretungen, denn hier fallen aufwändige Einzelfallprüfungen und Entscheidungen zu Härtefällen oder eigenständige Prüfungen vorhandener Deutschkenntnisse weg.

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Betroffene Ehegatten sparen viel Zeit und Geld, denn der Erwerb der deutschen Sprache im Ausland ist oft sehr schwierig und mit viel Aufwand und hohen Kosten verbunden. Wegen des in Deutschland ohnehin erforderlichen Integrationskursbesuchs sind dies unnötige Belastungen.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

F. Weitere Kosten

Kleine.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – Deutschnachweise beim Ehegattennachzug

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Aufenthaltsgesetzes

§ 30 Absatz 1 Satz 3 Nummer 6 des Aufenthaltsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters vom 9.7.2011 (BGBl. I, S. 2467) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„6. der Ehegatte erklärt, den erforderlichen Sprachnachweis unverzüglich nach der Ankunft erbringen zu wollen,“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 17. Mai 2022

Amira Mohamed Ali, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

In ihrem Koalitionsvertrag „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“ haben sich die SPD, Bündnis 90 / DIE GRÜNEN und die FDP zum Thema der Familienzusammenführung darauf verständigt: „Zum Ehepartner oder zur Ehepartnerin nachziehende Personen können den erforderlichen Sprachnachweis auch erst unverzüglich nach ihrer Ankunft erbringen“ (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>, Seite 141).

Dadurch soll eine Beschränkung des Familiennachzugs zurückgenommen werden, die im Jahr 2007 trotz verfassungs- und unionsrechtlicher Bedenken eingeführt wurde (vgl. die Stellungnahmen zur Sachverständigen-Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 21. Mai 2007 auf den Ausschussdrucksachen 16(4)209, Buchstaben B, D, H, J, K, Anhörungsprotokoll Nr. 16/40 und grundsätzlich: Jonathan Leuschner: „Das Spracherfordernis bei der Familienzusammenführung“, Wissenschaftlicher Verlag Berlin, 2014). Parlamentarische Initiativen zur Aufhebung der Regelung blieben erfolglos (vgl. z.B. Bundestagsdrucksachen 17/1577, 17/1626 und 17/8610). 2015 stellte der Europäische Gerichtshof (EuGH) fest, dass Integrationsanforderungen (wie Sprachnachweise), die vor dem Ehegattennachzug zu erbringen sind, eine Zumutbarkeits- bzw. Härtefallprüfung und Ausnahmen im Einzelfall vorsehen müssen (Urteil vom 9. Juli 2015, C-153/14). Zu berücksichtigen seien etwa die individuellen Umstände wie das Alter, Bildungsniveau und die finanzielle Lage der Betroffenen – Umstände, die von deutschen Auslandsvertretungen regelmäßig nicht oder nur unzureichend beachtet werden. Während der EuGH Kosten für den Spracherwerb in Höhe von 460 Euro für zu hoch und unionsrechtswidrig erachtete (wobei auch Reise- und Übernachtungskosten zu berücksichtigen sind), sind nach Auffassung der deutschen Auslandsvertretungen in der Praxis selbst weit darüber hinausgehende Kosten regelmäßig irrelevant, weil die erforderlichen Sprachkenntnisse „auf jedem Weg erworben werden“ könnten und ein Kursbesuch der (teuren) Goethe-Institute nicht verpflichtend sei (so die Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 18/10596 zu Frage 14, Seite 17).

Die im Jahr 2015 verabschiedete Härtefallregelung nach § 30 Absatz 1 Satz 3 Nummer 6 AufenthG kommt nach zahlreichen Berichten aus der Praxis kaum zur Anwendung. Dazu passt, dass die Bundesregierung zunächst keine internen Hinweise oder Vorgaben zur Anwendung der gesetzlichen Neuregelung für erforderlich hielt, weil sie der Auffassung war, dass es sich dabei nur um eine bloße „Klarstellung“ der bisherigen Praxis handele (Bundestagsdrucksache 18/9651, Frage 10). Statistiken zur Anwendung der Härtefallregelung gibt es nicht (ebd., Fragen 11 bis 13), die Zahl der Härtefallprüfungen liege aber „im niedrigen zweistelligen Bereich“ (Bundestagsdrucksache 18/4598, Frage 22). Nachdem dann doch Vorgaben zur Anwendung der Härtefallregelung im Visumhandbuch gemacht wurden, stellte sich 2020 heraus, dass deutsche Auslandsvertretungen in ihren Merkblättern bzw. im Internet regelmäßig nicht bzw. falsch oder irreführend auf die Härtefallregelung hinwiesen – erst nach mehrmaligen Nachfragen wurde dies korrigiert (vgl. Bundestagsdrucksache 19/25900, Frage Nr. 24, Seite 18 und Plenarprotokoll 19/226, Frage 60, Seite 28851). Selbst in Ländern, in denen keine von den Auslandsvertretungen akzeptierten Sprachzertifikate zu erwerben sind – im Herbst 2020 war dies in 81 Drittstaaten der Fall (vgl. Plenarprotokoll 19/191, Frage 77, Seite 24182; Auskunft des Auswärtigen Amtes vom 27. Oktober 2020 an die Abgeordnete Gökay Akbulut) –, wird nicht von der Vorlage solcher Sprachnachweise abgesehen, sondern die Betroffenen werden aufgefordert, diese Nachweise in Nachbarländern zu erwerben. Auch in Afghanistan wurden bis zur Machtübernahme durch die Taliban von afghanischen Ehegatten, meist Frauen, zertifizierte Deutschnachweise verlangt, obwohl das Goethe-Institut dort längst geschlossen war und sich die Lage insbesondere im Jahr 2021 bedrohlich zugespitzt hatte (vgl. Bundestagsdrucksache 19/32251, Frage 43, Seite 29).

Mehr als 10.000 Ehegatten pro Jahr bestehen den geforderten Deutsch-Test nicht (Zahlen für das Jahr 2021: Plenarprotokoll 20/20, Frage 31, Seite 1.491f) und können deshalb nicht mit ihren in Deutschland lebenden Ehegatten zusammenleben, selbst wenn ansonsten alle Einreisevoraussetzungen erfüllt sind und im Übrigen ein Rechtsanspruch auf Familiennachzug besteht. Von der Regelung betroffen ist auch der Ehegattennachzug zu deutschen

Staatsangehörigen, nicht aber, wegen vorrangigem Unionsrecht, zu hier lebenden Unionsbürgerinnen und -bürgern. Viele Betroffene, insbesondere deutsche Staatsangehörige reagieren auf die Verhinderung der Einreise ihrer Ehegatten wegen mangelnder Deutschkenntnisse mit Unverständnis und weisen darauf hin, dass die geforderten Deutschkenntnisse doch viel leichter und schneller in Deutschland erworben werden können: in der alltäglichen Anwendung im deutschen Sprachumfeld, mithilfe des Integrationskursangebots und der Hilfe und Unterstützung der Ehegatten. Es kommt hinzu, dass die oft mühsam im Ausland erworbenen Deutschkenntnisse nicht einmal zu einem beschleunigten Spracherwerb in Deutschland führen: Dem Forschungsbericht 22 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge („Heiratsmigrationsstudie 2013“) ist zu entnehmen, dass bei den B1-Sprachprüfungen im Inland, die alle nachgezogenen Ehegatten ablegen müssen, „kein signifikanter Unterschied“ feststellbar war zwischen Ehegatten, die bereits im Ausland einfache Deutschkenntnisse nachweisen mussten, und solchen, bei denen dies nicht der Fall war (ebd., Seite 166). Etwa ein Drittel der Betroffenen, die den Sprachtest beim Ehegattennachzug letztlich bestanden haben und einreisen konnten, empfand den Spracherwerb im Ausland als „starke oder sehr starke Belastung“, weitere 25 Prozent als teilweise belastend (ebd., S. 157), besonders belastet waren bildungsbenachteiligte Personen und solche, denen kein Sprachkurs zur Verfügung stand (ebd., S. 159).

Die Koalitionsvereinbarung, den Erwerb bzw. Nachweis deutscher Sprachkenntnisse beim Ehegattennachzug erst nach der Einreise zu ermöglichen bzw. zu fordern, trägt dem Rechnung. Wegen der Vielzahl betroffener Einzelfälle und den oft schwerwiegenden Auswirkungen einer infolge fehlender Sprachnachweise verhinderten Familienzusammenführung soll dieser Gesetzentwurf eine schnelle Änderung des geltenden Rechts im Sinne des Koalitionsvertrags ermöglichen. Die Anforderung von Deutschkenntnissen als Voraussetzung des Ehegattennachzugs wäre auch gänzlich verzichtbar. Nur wenige EU-Mitgliedstaaten sehen solche Anforderungen überhaupt vor (vgl. Leuschner, a.a.O., S. 74ff).

In einem Brief vom 4.5.2022 an die Bundestagsabgeordneten weist der Verband binationaler Familien und Partnerschaften auf die „unglaubliche psychische Belastung“ für betroffene Familien hin, die durch die Sprachanforderungen oft „unnötig viele Jahre voneinander getrennt“ werden. Der Verband berichtet von tagtäglichen Anfragen Betroffener, wann die im Koalitionsvertrag vereinbarte Neuregelung komme, und der „großen Sorge, dass das bereits politisch Versprochene in Vergessenheit gerät“. Der Verband betont: „Die bestehenden gesetzlich normierten Ausnahmeregelungen finden in der Praxis leider kaum Anwendung, wie wir in unserer Beratungspraxis immer wieder erfahren müssen.“ Dem dringlichen Anliegen der Betroffenen nach einer schnellen Änderung der Rechtslage soll dieser Gesetzentwurf Rechnung tragen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Aufenthaltsgesetzes)

Die Bestimmung setzt die Koalitionsvereinbarung möglichst wortgetreu um. Die bislang geltende Härtefallregelung ist nicht mehr erforderlich, da die Betroffenen erklären können, dass der Sprachnachweis erst nach der Einreise erbracht werden soll. Betroffene sind bereits im Vorfeld auf diese Möglichkeit hinzuweisen (durch entsprechende Merkblätter, Hinweise im Internet, im direkten Gespräch usw.), bei einem entsprechenden Visumantrag sind sie von den Auslandsvertretungen aktiv darauf hinzuweisen, dass der Sprachnachweis auch erst nach der Einreise erbracht werden kann.

„Unverzüglich“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass nach der Einreise ohne schuldhaftes Verzögern der – im Regelfall ohnehin erforderliche (vgl. § 44a Absatz 1 Nummer 1b AufenthG) – Besuch eines Integrationskurses eingeleitet werden muss. Verzögerungen des Beginns eines Integrationskurses, die nicht im Verschulden der Betroffenen liegen (z.B.: keine freien Kurskapazitäten in zumutbarer Nähe, später zeitlicher Beginn der zumutbar verfügbaren Kurse, fortgeschrittene Schwangerschaft oder Erkrankungen, die einem Sprachkurs entgegenstehen, fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten usw.), sind unbeachtlich. Da das Ziel eines Integrationskurses in Deutschland Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1 sind, ist ein gesonderter Nachweis über das Erreichen des (weitaus geringeren) Niveaus A1, der bislang beim Ehegattennachzug im Ausland erbracht werden muss, verzichtbar, denn dies würde eine unnötige Belastung der Betroffenen, der Lehrkräfte und der Verwaltung darstellen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Dass das Niveau A1 nach einem 600 bis maximal 1.200stündigen Integrationskurs in Deutschland erreicht wird, kann vorausgesetzt werden (etwa 90 Prozent der Teilnehmenden erreichen derzeit die höheren Niveaustufen A2 oder B1, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/Integrationskurszahlen/Bundesweit/2021-1-hj-integrationskursgeschaeftsstatistik-gesamt_bund.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

Das Visum zum Ehegattennachzug darf nicht mit der alleinigen Begründung eines fehlenden Deutsch-Sprachnachweises versagt werden, wenn alle übrigen Voraussetzungen erfüllt sind. Betroffene sind in einem solchen Fall darauf hinzuweisen, dass die Sprachkenntnisse unmittelbar nach der Einreise erworben und nachgewiesen werden können.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung im Bundesgesetzblatt und damit schnellstmöglich in Kraft.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.