

Antrag

der Abgeordneten Sevim Dagdelen, Jan Korte, Ulla Jelpke, Cornelia Möhring, Kornelia Möller, Wolfgang Neskovic, Petra Pau, Jens Petermann, Raju Sharma, Frank Tempel, Halina Wawzyniak und der Fraktion DIE LINKE.

Ehegattennachzug ohne Sprachhürden ermöglichen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Bundestag beobachtet mit großer Besorgnis, dass die seit Ende August 2007 geltende Neuregelung, wonach im Rahmen des Ehegattennachzugs bereits vor der Einreise deutsche Sprachkenntnisse nachzuweisen sind, zu einer erheblichen Einschränkung des Ehegattennachzugs geführt hat. Die Zahl der zum Ehegattennachzug erteilten Visa lag mit gut 33.000 im Jahr 2009 immer noch deutlich unterhalb des Wertes von vor der Gesetzesänderung im Jahr 2006 (knapp 40.000). Direkt nach Inkrafttreten des Gesetzes gab es einen drastischen Einbruch der Visumzahlen um weltweit 40 Prozent (Türkei: 67,5 Prozent). Die geforderten Sprachkenntnisse lassen sich vielfach nicht leicht und schnell erwerben. Anderenfalls hätte die Zahl der erteilten Visa im 1. Quartal 2008, d.h. vier bis sieben Monate nach Inkrafttreten der Regelung, in etwa wieder dem Wert von vor der Gesetzesänderung entsprechen müssen, tatsächlich aber lag sie immer noch um mehr als 30 Prozent darunter.

Die schlechten Erfolgsquoten bei Sprachtests im Ausland – vermutlich bestehen nur etwa 50 bis 60 Prozent aller Prüfungsteilnehmenden den Test im ersten Anlauf – lassen den Schluss zu, dass die Neuregelung mit einer vielfach unzumutbaren, länger andauernden Zwangstrennung von Eheleuten verbunden ist. Dies zeigen auch unzählige von Verbänden und Beratungsstellen dokumentierte oder durch Petitionen an den Deutschen Bundestag bekannt gewordene Einzelfälle. Die Bundesregierung hatte zur Rechtfertigung der Neuregelung hingegen suggeriert, die notwendigen Sprachkenntnisse umfassten nur etwa 200 bis 300 Wörter und ließen sich problemlos innerhalb von drei Monaten erwerben. Eine allgemeine Härtefallregelung, etwa für Analphabetinnen und Analphabeten, ist im Gesetz nicht vorgesehen.

Ein solch schwer wiegender Eingriff in das Grundrecht auf Ehe- und Familienzusammenleben, der zu den ohnehin bestehenden rechtlichen Beschränkungen des Ehegattennachzugs noch hinzukommt, bedürfte zum Nachweis seiner Verhältnismäßigkeit einer besonderen Begründung. Die vorgegebenen Ziele einer angeblichen Bekämpfung von Zwangsverheiratungen oder einer angeblich besseren Integration wurden durch die Gesetzesänderung jedoch gerade nicht erreicht bzw. können mit den gewählten Mitteln gar nicht erreicht werden. Die Neuregelung verstößt wegen unzulässiger Einschränkungen des Rechts auf Familienzusammenführung auch gegen Europarecht.

Der Bundestag kritisiert, dass das unausgesprochene Motiv und die objektive Funktion der Sprachanforderungen beim Ehegattennachzug eine Selektion nach Nützlichkeitskriterien ist, denn insbesondere sozial schwache, ältere und bildungsferne Menschen sind von den gesetzlichen Beschränkungen betroffen. Dies ist eine unverhältnismäßige und unzulässige Grundrechtseinschränkung mit extremen Belastungen für viele

Betroffene. Die nur selektive Anwendbarkeit der Regelung auf unterschiedliche Staatsangehörige stellt eine willkürliche Ungleichbehandlung dar. Die Vorschrift ist wegen zahlreicher, zum Teil auslegungsbedürftiger Ausnahmetatbestände zudem nur sehr schwer verständlich.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

die Beschränkung des Ehegattennachzugs durch die Anforderung von im Ausland nachzuweisenden Deutsch-Sprachkenntnissen wieder rückgängig zu machen.

Berlin, den 4. Mai 2010

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

Nach Inkrafttreten des EU-Richtlinienumsetzungsgesetzes ist der Nachzug von Ehegatten und Lebenspartnern/-partnerinnen aus dem Ausland grundsätzlich vom Nachweis einfacher deutscher Sprachkenntnisse des Niveaus A 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens (GER) abhängig. Zahlreiche Personengruppen und Staatsangehörige bestimmter Länder sind hiervon jedoch ausgenommen. Eine allgemeine Härtefallregelung, etwa für Analphabetinnen und Analphabeten, Schwangere und ältere Menschen, gibt es nicht. Die Neuregelung zielt vor allem auf türkische Staatsangehörige aus bildungs- und sozial schwachen Schichten ab, wie nicht zuletzt die Rede des damaligen Bundesinnenministers Dr. Wolfgang Schäuble zur Vorstellung des Kabinettsentwurfs deutlich machte. Als Gesetzesziel nannte er die Verhinderung „arrangierter Ehen“, die bei „jungen Menschen türkischer Abstammung“ „in einer Größenordnung von bis zu 50 Prozent“ vorkämen (vgl. Plenarprotokoll 16/90, S. 9065). Eine Quelle für diese Behauptung, die der Minister noch einmal wiederholte (vgl. Plenarprotokoll 16/103, S. 10598), konnte die Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 16/12979 (Antwort zu Frage 18c) allerdings nicht nennen.

Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel und Staatsministerin Dr. Maria Böhmer versuchten die Neuregelung auf der Pressekonferenz zum Integrationsgipfel vom 12. Juli 2007 damit zu rechtfertigen, dass zur Erreichung des Sprachniveaus A1 GER lediglich der Erwerb von 200 bis 300 Wörtern erforderlich und die Regelung deshalb zumutbar sei. Die Bundesregierung musste auf parlamentarische Nachfragen allerdings einräumen, dass der Test über das Sprachniveau A1 eine „Sprachkenntnis von circa 650 Wörtern“ umfasst, von denen „lediglich etwa 300 Wörter“ in den Bereichen Sprechen und Schreiben „aktiv beherrscht werden sollen“ (Bundestagsdrucksache 16/9137, Frage 9).

Die Fraktion DIE LINKE hat die Neuregelung von Beginn an als eine verfassungswidrige Einschränkung des Familiennachzugs und eine Selektion nach Nützlichkeitskriterien abgelehnt. Verfassungsgerichtliche und europarechtliche Bedenken wurden auch von zahlreichen Sachverständigen im Rahmen der Anhörung zum EU-Richtlinienumsetzungsgesetz vorgetragen.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund bewertete in seiner Stellungnahme (A-Drs. 16(4)209, S. 20) die Neuregelung als „nicht zu akzeptierende“ „soziale Selektion“, denn insbesondere der Ehegattennachzug von sozial ausgegrenzten, bildungsfernen und älteren Menschen werde massiv eingeschränkt. Diese Selektionswirkung wurde von der Bundesregierung indirekt eingeräumt: „Ehegatten mit nur geringem Bildungsstand und hohem Lebensalter benötigen häufig eine längere Sprachvorbereitung“ (Bundestagsdrucksache 16/11997, Frage 3). Sie hält allerdings sogar finanzielle Belastungen in Höhe mehrerer Tausend Euro aufgrund von sich hinziehenden Visumverfahren ausdrücklich für zumutbar (vgl. Bundestagsdrucksache 16/10732, Fragen 11 und 15). Die Verwirklichung eines Grundrechts darf jedoch nicht vom Geldbeutel der Betroffenen oder ihrer Fähigkeit zum Fremdspracherwerb abhängig gemacht werden!

Der Paritätische Gesamtverband forderte in seiner Bilanz vom 27.8.2009 „Ein Jahr nach der Reform des Zuwanderungsgesetzes“ die „Abschaffung der Nachweispflicht von einfachen Sprachkenntnissen als Voraussetzung für den Ehegattennachzug“. Es handle sich „um eine soziale Selektion“, „die mit dem grundgesetzlich geschützten Recht auf Ehe und Familie nicht vereinbar“ sei.

Auch der Präsident des Deutschen Roten Kreuzes und ehemalige Bundesinnenminister Rudolf Seiters (CDU) forderte in einem Brief vom 9.10.2008 an den damaligen Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble

aufgrund der Erfahrungen des DRK mit der Neuregelung eine Ausnahme- bzw. Härtefallregelung bzw. sogar deren Rückgängigmachung.

Nur 64 Prozent aller Prüfungsteilnehmenden weltweit bestanden im Jahr 2009 den Deutsch-Test, der Voraussetzung für den Ehegattennachzug ist (vgl. Bundestagsdrucksache 17/1112, Frage 4). Nicht erfasst wird dabei, wie viele Versuche die Betroffenen unternehmen mussten, um den Sprachtest zu bestehen. Vermutlich schafft nur etwa die Hälfte aller nachzugswilligen Ehegatten die Hürde des Sprachtests im ersten Anlauf. Die Erfolgsquote beträgt bei „externen“ Prüfungsteilnehmenden, d.h. solchen ohne vorherige Kursteilnahme am Goethe-Institut (72% aller Prüfungsteilnehmenden), sogar nur 60 Prozent. Auf diese Quote kommt es bei der Bewertung der Verhältnismäßigkeit der Neuregelung an, denn der Gesetzgeber durfte nicht voraussetzen, dass den Betroffenen im Regelfall ein Zugang zu einem Sprachkurs eines Goethe-Instituts weltweit gegeben ist (in zahlreichen Ländern und Regionen gibt es weder Goethe-Institute noch lizenzierte Kooperationspartner) und / oder sie sich einen solchen Kurs und die damit häufig verbundenen Zusatzkosten (z.B. Lohnausfall, Reise- und Übernachtungskosten) auch leisten können. In einigen Ländern sind die externen Erfolgsquoten aufgrund länderspezifischer und / oder sprachlicher Besonderheiten noch einmal niedriger, z.B.: Syrien (25%), Iran (26%), Mazedonien (32%), Äthiopien / Sri Lanka (37%), Senegal (46%), Kosovo (51%). Selbst nach dem Besuch eines Sprachkurses des Goethe-Instituts liegen die Erfolgsquoten zum Teil unter 50%: Iran (38%), Palästina (40%), Libanon (43%), Bangladesh (46%). Es liegt auf der Hand, dass diese hohen Misserfolgsquoten mit entsprechend langen Phasen des Spracherwerbs und erzwungenen Trennungen der Ehepartner verbunden sind. Der notwendige Spracherwerb gelingt also vielfach nicht innerhalb eines kurzen Zeitraums, z.B. innerhalb von drei Monaten, wie etwa die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung im Bundestag suggerierte (Plenarprotokoll 16/144, S. 15188). Nicht nachvollziehbar ist hingegen die Auffassung der Bundesregierung, „ein erfolgreicher Nachweis einfacher Deutschkenntnisse“ spiegele „die Integrationsbereitschaft des Ehegatten schon vor seinem Zuzug nach Deutschland“ (vgl. Bundestagsdrucksache 16/10732, Frage 17), denn nichts spricht dafür, warum die „Integrationsbereitschaft“ der Menschen in Ländern mit einem besonders drastischen Rückgang des Ehegattennachzugs infolge der neuen Sprachanforderungen – Dominikanische Republik, Nigeria, Kasachstan, Kenia, Thailand, Kuba, Kosovo, Russische Föderation – eklatant niedriger sein sollte als anderswo.

Die Einschränkung des Grundrechts nach Artikel 6 GG mit dem Ziel der Bekämpfung von Zwangsverheiratungen wäre besonders begründungsbedürftig, weil Zwangsverheiratungen beim Ehegattennachzug nur im Ausnahmefall eine Rolle spielen (so auch die Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 16/7288, Frage 23). Die Einschränkungen treffen aber unterschiedslos alle Ehegatten, d.h. zum Beispiel auch männliche Ehegatten, die in der Regel keine schutzbedürftigen Opfer von Zwangsverheiratungen sind, Ehegatten aus Ländern, in denen Zwangsverheiratungen praktisch nicht vorkommen, sowie – sogar überdurchschnittlich – auch den Ehegattennachzug zu deutschen Spätaussiedlerinnen und Aussiedlern (vgl. auch Migrationsbericht 2007, Bundestagsdrucksache 16/11300, S. 97). Dass dem Gesetzgeber bei der „Bekämpfung von Zwangsverheiratung“ angeblich „keine gleich wirksamen, zielgenaueren Mittel zur Verfügung“ stünden (Bundestagsdrucksache 16/7288, Frage 22a), ist vor diesem Hintergrund nicht nachvollziehbar. Der Verband binationaler Familien und Partnerschaften (iaf e. V.) hält in der Broschüre „Haben Sie noch eine Idee?“ fest (S. 36): „Die Sprachanforderung bekämpft nicht die Zwangsheirat, sondern erschwert den Zuzug in die Bundesrepublik Deutschland. Frauen, die sich tatsächlich in Gewaltsituationen befinden, erfahren dabei kein Unterstützungs- und Hilfsangebot. Ihre Zwangslage bleibt durch diese Regelung unberührt“.

Die Bundesregierung behauptete in der Gesetzesbegründung, die Sprachanforderungen könnten Zwangsehen im Ausland verhindern, weil „gebildete Männer und Frauen“ „nach dem Familienbild der betreffenden Kreise unattraktiver“ für Zwangsverheiratungen seien. Jedoch sind einfache Sprachkenntnisse nicht mit „Bildung“ gleichzusetzen, und dass einfache Deutschkenntnisse nicht vor Zwangsverheiratungen schützen können, zeigt bereits der Umstand, dass auch in Deutschland aufgewachsene und sozialisierte Frauen mit perfekten Deutschkenntnissen von Zwangsverheiratungen bedroht sind. Das häufig vorgetragene, empirisch jedoch nicht belegte Argument, ein Spracherwerb müsse bereits im Ausland erfolgen, weil zwangsverheiratete Frauen in Deutschland von ihren Ehemännern an einem Integrationskursbesuch gehindert werden könnten, teilt die Bundesregierung zwar letztlich nicht (vgl. Bundestagsdrucksache 17/194, Frage 16), sie argumentiert aber, dass bis zum Beginn eines Integrationskurses in Deutschland „einige Zeit vergehen“ könne. Ein zeitigerer Integrationskursbeginn wäre – als milderer Eingriff in das Grundrecht nach Art. 6 GG – durch den Gesetzgeber jedoch jederzeit regelbar.

Noch weniger überzeugend ist die zweite von der Bundesregierung gegebene Begründung, die Neuregelung diene einer besseren Integration der Betroffenen. Denn natürlich ist das Erlernen der deutschen Sprache in Deutschland, d.h. mit der Hilfe der hier lebenden Ehegatten und sonstigen Familienangehörigen und Freunde, unterstützt durch die praktische Sprachanwendung im Alltag und angesichts des hiesigen Sprachkursangebots viel leichter, schneller und kostengünstiger möglich und erheblich weniger belastend für die Betroffenen als im Ausland. Dies bestreitet auch die Bundesregierung nicht, sie hält dem jedoch entgegen, „dass das gesetzgeberische Anliegen, den Erwerb von Sprachkenntnissen tatsächlich sicherzustellen, nicht durch mildere Mittel wie etwa eine Sprachkursverpflichtung nach der Einreise im Inland erreicht werden kann, da letztere den erfolgreichen Abschluss nicht sicherstellt. Eine derartige Maßnahme ist daher zwar weniger belastend, aber zur Verwirklichung des gesetzgeberischen Ziels nicht gleichermaßen geeignet“ (Bundestagsdrucksache 16/11997, Frage 8c; vgl. auch Bundestagsdrucksache 16/7288, Frage 23b und 23c). Die Bundesregierung unterstellt damit, dass Sprachkursteilnehmerinnen und -teilnehmer in Deutschland selbst nach einem verpflichtenden mindestens 600stündigen Sprachunterricht nicht über das beim Ehegattennachzug vorgesehene Sprachniveau A1 verfügen würden. Dies ist abwegig, wie auch die ersten Erfahrungen mit der neuen Sprachprüfung DTZ zeigen, denn demnach erreichten nur weniger als 15 Prozent der Integrationskursabsolventinnen und -absolventen nicht das Niveau A2, das aber noch einmal deutlich über dem vom Gesetzgeber beim Ehegattennachzug angestrebten Niveau A1 liegt.

Bei der Gruppe der Analphabetinnen und Analphabeten fällt die Unverhältnismäßigkeit der Neuregelung besonders ins Auge, denn die Gewährleistung eines Grundrechts von der individuellen Fähigkeit und Geschwindigkeit, die deutsche Sprache zu erlernen, abhängig zu machen, ist offenkundig grundrechtswidrig und verkennt die Pflicht des deutschen Staates, bestehende eheliche Bindungen an im Bundesgebiet lebende Personen im Aufenthaltsrecht in einer Weise zu berücksichtigen, die der großen Bedeutung entspricht, welche das Grundgesetz dem Schutz von Ehe und Familie beimisst (vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Mai 1987, 2 BvR 1226/83). Der Hinweis der Bundesregierung, dass der nicht erfolgreiche Nachweis von Deutschkenntnissen bei Analphabeten ihre mangelnde „Integrationsbereitschaft“ widerspiegele, ist schlicht zynisch (vgl. Bundestagsdrucksache 16/10732, Antwort zu Frage 16). Auch die Bundesregierung musste einräumen, dass Analphabetinnen und Analphabeten eine Aneignung der geforderten Sprachkenntnisse im „Selbststudium“ nicht möglich ist (Bundestagsdrucksache 16/11997, Frage 8e) – die Möglichkeit eines Selbststudiums dient ansonsten aber regelmäßig als Argument dafür, dass die Sprachanforderungen auch in den Fällen verhältnismäßig seien, in denen keine Sprachkursangebote vor Ort zur Verfügung stehen (z. B. Bundestagsdrucksache 16/11997, Frage 8b). Die Bundesregierung hält in diesem Zusammenhang selbst den Besuch eines 1.000-stündigen, kostenaufwändigen Sprachunterrichts im Ausland für zumutbar und spricht lapidar von „persönlichen Erschwernissen beim Spracherwerb, wie etwa aufgrund von Analphabetismus, die jedoch durch eigene Anstrengungen überwunden werden können“ (ebd., Antwort zu Frage 8d).

Die Neuregelung verstößt auch gegen europäisches Recht, denn in der Familienzusammenführungsrichtlinie der Europäischen Union 2003/86(EG) ist lediglich vorgesehen, dass „Integrationsmaßnahmen“ vor der Einreise verlangt werden können – nicht aber der Nachweis eines bestimmten Integrations- bzw. Sprachniveaus. Entsprechend der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (z.B. Urteil vom 4. März 2010 in der Rechtssache Chakroun – C-578/08) dürfen nach der Richtlinie eröffnete Handlungsspielräume auch nicht so genutzt werden, dass das Richtlinienziel einer Begünstigung der Familienzusammenführung beeinträchtigt wird. Ergriffene Maßnahmen müssen vielmehr in Übereinstimmung mit der Verpflichtung zum Schutz der Familie und Achtung des Familienlebens stehen (Art. 8 EMRK und Art. 7 der Charta der Grundrechte). Deutsche Staatsangehörige sind beim Ehegattennachzug schlechter gestellt als in Deutschland lebende Unionsangehörige („Inländerdiskriminierung“), denn von den drittstaatsangehörigen Ehegatten letzterer darf aufgrund der Freizügigkeitsregelungen und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs kein Sprachnachweis als Voraussetzung für den Ehegattennachzug verlangt werden.