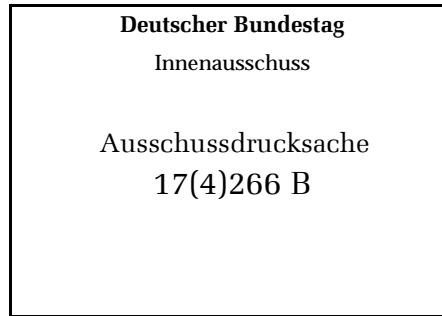


Dr. Frank Wenger
Richter am Verwaltungsgericht
Verwaltungsgericht Stuttgart



Mai 2011

Deutscher Bundestag
Innenausschuss
11011 Berlin
innenausschuss@bundestag.de

Anhörung von Sachverständigen am 6. Juni 2011

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Ehegattennachzug), BT-Drs. 17/1626

Inhalt

A. Zusammenfassung in Thesen	2
B. Erfahrungsbasis zur Beurteilung des Entwurfs.....	3
C. Analyse der Entwurfsbegründung	4
I. Streichung des Spracherfordernisses (Art. 1 Nr. 1 d sowie Nr. 3 BT-Drs. 17/1626).....	4
1. Rechtliche Bedenken gegen das Spracherfordernis.....	5
2. Erfahrung der Praxis in Baden-Württemberg.....	8
II. Abschaffung der Lebensunterhaltssicherung beim Ehegattennachzug zu Deutschen (vgl. Art. 1 Nr. 1 BR-DrS. 17/1626)	12
III. Rascherer Arbeitsmarktzugang (vgl. Art. 1 Nr. 2 DrS. 17/1626).....	13

A. Zusammenfassung in Thesen

I. Zur geforderten Abschaffung des Erfordernisses vorheriger Sprachkenntnisse (im Folgenden: Spracherfordernis)

I.1 Die Begründung des Gesetzentwurfs (im Folgenden: Entwurfsbegründung) macht vor allem *rechtliche* Bedenken gegen die Einführung und Beibehaltung des Spracherfordernisses geltend.

I.2 Diese Bedenken werden von Bundesverwaltungsgericht *und* Bundesverfassungsgericht nicht geteilt. Beide Gerichte betonen insbesondere die *Verhältnismäßigkeit* des Erfordernisses.

I.3 Die dagegen in der Entwurfsbegründung vorgetragene Kritik überzeugt nach den Praxiserfahrungen nicht:

I.3.1 Die behauptete Verhinderung des Nachzugs von Ehepartnern aus im Herkunftsland sozial benachteiligten Familien hat sich in der Praxis (in Baden-Württemberg) auch nicht ansatzweise gezeigt.

I.3.2 Die Behauptung der Entwurfsbegründung, bei Einreise schon vorhandene Sprachkenntnisse erleichterten und förderten die Integration nicht, entspricht *nicht* der Lebenswirklichkeit.

I.3.3 Die Entwurfsbegründung übersieht, dass das Spracherfordernis einen wesentlichen Beitrag *zum Schutz von Frauenrechten* leistet.

I.4 Wie der Europäische Gerichtshof und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte das Erfordernis bewerten, steht erst fest, wenn Entscheidungen dazu ergehen. Für eine vorherige Reaktion des nationalen Gesetzgebers besteht kein Anlass.

II. Zur geforderten Abschaffung des ausnahmsweisen Erfordernisses der Lebensunterhaltssicherung beim Ehegattennachzug zu deutschen Staatsangehörigen

Die Möglichkeit, ausnahmsweise den Nachzug zu deutschen Staatsangehörigen bei fehlender Lebensunterhaltssicherung versagen zu können, ist ein wichtiger Baustein der Bekämpfung von Scheinehen.

B. Erfahrungsbasis zur Beurteilung des Entwurfs

Meine Stellungnahme basiert auf Erfahrungen, die ich während meiner nunmehr 15jährigen Tätigkeit in der Verwaltungsgerichtsbarkeit Baden-Württembergs mit Einschluss von Abordnungen in die Verwaltung (Landratsamt, Ministerium) gesammelt habe. In diesen Jahren war ich stets auch oder ausschließlich mit Ausländerrecht befasst.

Gleichwohl ist dieser Erfahrungshorizont in mehrfacher Hinsicht begrenzt:

1. Er betrifft den Ehegattennachzug in ein Flächenbundesland, in dem es Wohngebiete, die nahezu ausschließlich von Migrantinnen und Migranten eines Herkunftslandes bewohnt werden, nicht oder jedenfalls nur in minimalem Umfang gibt.
2. Ich verfüge über keine Erfahrung mit Prozessen von Nachzugswilligen, denen wegen mangelnder Sprachkenntnisse oder fehlender Lebensunterhaltssicherung bereits die Erteilung eines Visums versagt worden ist¹.
3. Meine Kenntnisse beruhen stattdessen auf Behörden- und Gerichtsverfahren mit Streitigkeiten
 - um die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen zum Ehegattennachzug nach Einreise ohne Visum oder mit einem Touristenvisum oder vor Einführung des Erfordernisses von Sprachkenntnissen,
 - um die Verlängerung von Aufenthaltserlaubnissen nach Scheitern einer ehelichen Lebensgemeinschaft.
4. Selbst insoweit muss noch eine quantitative Einschränkung vorgenommen werden: Verfahren in einer Anzahl, die verlässliche Angaben zulässt, habe ich nur aus den Herkunftsländern Türkei, Serbien, Kosovo und Mazedonien gehabt. Bei Migrantinnen und Migranten aus den übrigen Herkunftsländern sind meine Erfahrungen quantitativ zu gering².
5. Richterliche Erfahrung ist zudem - anders als die Erfahrung in einer Ausländerbehörde - fast ausnahmslos Erfahrung mit „Problemfällen“. Menschen, denen der Ehegattennachzug unproblematisch gelingt, gehen - natürlich - nicht zu Gericht³.

¹ Auf Grund der Ausgestaltung der Verwaltungsgerichtsordnung (vgl. §§ 78 Abs. 1 Nr. 1 u. 52 Nr. 2 Satz 4 VwGO) ist für solche Streitigkeiten um die Erteilung von Visa bundesweit alleine das Verwaltungsgericht Berlin zuständig.

² Salopp könnte man formulieren: Mein Erfahrungshorizont betrifft den Ehegattennachzug aus den Hauptnachzugsländern in eines der Hauptnachzugsbundesländer.

³ Allerdings auch fast nie zu einem Anwalt und ebenso selten zu einer Beratungsstelle.

C. Analyse der Entwurfsbegründung

I. Forderung nach Streichung des Spracherfordernisses (Art. 1 Nr. 1 d sowie Nr. 3 BT-Drs. 17/1626)

Der Gesetzgeber hat mit Wirkung zum 28.8.2007⁴ unter anderem die Bestimmungen des § 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und des § 28 Abs. 1 Satz 5 in das AufenthG eingefügt, die im Falle eines Ehegattennachzugs regelmäßig erfordern, dass der/die Nachziehende „sich zumindest auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen kann“. Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz⁵ definiert das damit geforderte Niveau wie folgt: „Sprachniveau der Stufe A 1 der kompetenten Sprachanwendung des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens des Europarats (GER). Die Stufe A 1 GER (Globalskala) beinhaltet als unterstes Sprachstandsniveau die folgenden sprachlichen Fähigkeiten: Kann vertraute, alltägliche Ausdrücke und ganz einfache Sätze verstehen und verwenden, die auf die Befriedigung konkreter Bedürfnisse zielen. Kann sich und andere vorstellen und anderen Leuten Fragen zu ihrer Person stellen - z.B. wo sie wohnen, was für Leute sie kennen oder was für Dinge sie haben - und kann auf Fragen dieser Art Antwort geben. Kann sich auf einfache Art verständigen, wenn die Gesprächspartnerinnen oder Gesprächspartner langsam und deutlich sprechen und bereit sind zu helfen.“

Ausnahmen vom Erfordernis sind in § 30 Abs. 1 Satz 2 und 3 AufenthG vorgesehen⁶. Nach dem praxisrelevanteren Satz 3 gilt das Spracherfordernis dann nicht, wenn

„ 1. der Ausländer einen Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 1 oder Abs. 2 oder § 26 Abs. 3 besitzt“ [d.h. einen humanitären Aufenthaltstitel] „und die Ehe bereits bestand, als der Ausländer seinen Lebensmittelpunkt in das Bundesgebiet verlegt hat,

2. der Ehegatte wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung nicht in der Lage ist, einfache Kenntnisse der deutschen Sprache nachzuweisen,

3. bei dem Ehegatten ein erkennbar geringer Integrationsbedarf im Sinne einer nach § 43 Abs. 4 erlassenen Rechtsverordnung besteht oder dieser aus anderen Gründen nach der Einreise keinen Anspruch nach § 44 auf Teilnahme am Integrationskurs hätte oder

4. der Ausländer wegen seiner Staatsangehörigkeit auch für einen Aufenthalt, der kein Kurzaufenthalt ist, visumfrei in das Bundesgebiet einreisen und sich darin aufhalten darf.“

⁴ Durch das Richtlinienumsetzungsgesetz 2007, BGBl. I, S. 1970 ff.

⁵ VwV-AufenthG, BT-Drs. 669/09, Ziffer 30.1.2.1.

⁶ Vgl. zum Wortlaut dieser Bestimmungen nachfolgend

Gegen die Einführung des Spracherfordernisses wurden⁷ und werden rechtliche Bedenken vorgebracht. Diese Bedenken teilen das *Bundesverwaltungsgericht* und das *Bundesverfassungsgericht* - jedenfalls beim Familiennachzug zu einem *ausländischen* Partner - **nicht** (nachfolgend 1.). Die meisten Normen höherrangigen Rechts, die dem Spracherfordernis entgegenstehen könnten, gebieten eine *Verhältnismäßigkeitsprüfung*. Diese Prüfung hängt wesentlich davon ab, dass die Lebenswirklichkeit - insbesondere die Normalfälle - zutreffend wiedergegeben werden. Das ist nach meiner Erfahrung in der Entwurfsbegründung nicht der Fall (dazu 2.). Wie „europäische Gerichte“ über das Spracherfordernis entscheiden werden, lässt sich gleichwohl nicht vorhersagen, doch rechtfertigt das derzeit keine Änderung des nationalen Rechts (dazu 3.).

1. Rechtliche Bedenken gegen das Spracherfordernis

Die Entwurfsbegründung sieht im Spracherfordernis einen Verstoß gegen Art. 7 Abs. 2 der Familienzusammenführungsrichtlinie⁸, gegen Diskriminierungsverbote aus Art. 3 Abs. 1 und 3 des Grundgesetzes (GG) und aus Art. 21 Abs. 2 der EU-Grundrechte-Charta (GR-Charta)⁹ sowie gegen Art. 6 GG, Art. 8 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und Art. 7 GR-Charta¹⁰. Das *Bundesverwaltungsgericht* hat sich allerdings in seinem Urteil vom 30. März 2010¹¹ mit diesen Argumenten für den Fall eines Familiennachzugs **zu einem ausländischen Staatsangehörigen** auseinandergesetzt und sie überzeugend als letztlich nicht durchgreifend erachtet. Eine dagegen erhobene Verfassungsbeschwerde hat das *Bundesverfassungsgericht* *schon nicht zur Entscheidung angenommen (!)*¹². Die wichtigsten Argumente beider Gerichte waren:

a) Vereinbarkeit mit der Familienzusammenführungsrichtlinie

Art. 7 Abs. 2 der Familienzusammenführungsrichtlinie lautet:

„Die Mitgliedstaaten können gemäß dem nationalen Recht von Drittstaatsangehörigen verlangen, dass sie Integrationsmaßnahmen nachkommen müssen.

Im Hinblick auf die in Artikel 12 genannten Flüchtlinge und/oder Familienangehörigen von Flüchtlingen können die in Unterabsatz 1 genannten Integrationsmaßnahmen erst Anwendung finden, wenn den betroffenen Personen eine Familienzusammenführung gewährt wurde.“.

Das Bundesverwaltungsgericht¹³ hält das Spracherfordernis mit dieser Formulierung der Richtlinie vereinbar. Es folgert dies aus einem Umkehrschluss aus dem zweiten Unterabsatz,

⁷ Vgl. etwa Kingreen, ZAR 2007, 13, 18 ff. oder in der Anhörung vor der Einführung des Erfordernisses Dienelt, A-Drs. 16(4)209 H, S. 99.

⁸ Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22.9.2003, Abl. L Nr. 251, S. 12.

⁹ Der Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit verbietet.

¹⁰ Normen, die Ehe und Familie schützen.

¹¹ 1 C 8/09, abgedruckt etwa in BVerwGE 136, 231 oder in NVwZ 2010, 946.

¹² 2 BvR 1413/10.

¹³ Urt. v. 30.3.2010, a.a.O.

der Integrationsmaßnahmen *nur bei bestimmten* Ausländern erst *nach* Gewährung der Familienzusammenführung zulässt, aber auch aus der Entstehungsgeschichte der Vorschrift¹⁴.

b) Vereinbarkeit mit Diskriminierungsverboten

Art. 3 Abs. 3 GG enthält besondere Gleichheitssätze, Art. 3 Abs. 1 GG den allgemeinen Gleichheitssatz, Art. 21 Abs. 2 GR-Charta¹⁵ verbietet die Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 30.3.2010¹⁶ Ungleichbehandlungen unter verschiedensten Blickwinkeln geprüft (Benachteiligung „wegen Sprache“, „wegen Herkunft“, gegenüber Unionsbürgern, gegenüber Ausländern, die für Kurzaufenthalte visumsfrei einreisen können, „wegen Staatsangehörigkeit“). Dabei kam es zum Ergebnis, dass die behaupteten Ungleichbehandlungen entweder nicht vorliegen oder durch in den jeweiligen Bestimmungen und ihrem Normkontext vorgesehenen Gründen gerechtfertigt seien.

Offengelassen hat das Bundesverwaltungsgericht mangels Entscheidungserheblichkeit¹⁷ freilich, ob die Besserstellung von Ehegatten von Unionsbürgern (für die das Spracherfordernis nicht gilt¹⁸) gegenüber Ehegatten **von deutschen Staatsangehörigen** (für die es über § 28 Abs. 1 Satz 5 AufenthG Anwendung findet) mit dem allgemeinen Gleichheitssatz vereinbar ist. Dies erscheint auch mir nicht ganz unproblematisch¹⁹.

c) Vereinbarkeit mit Grundnormen, die Ehe und Familie schützen

Art. 6 GG, Art. 8 EMRK und Art. 7 GR-Charta gewähren als solche keinen unmittelbaren Anspruch auf einen Ehegattennachzug²⁰. Sie erfordern aber bei der Einführung von Bestimmungen, die den Nachzug regeln, eine Abwägung der widerstreitenden Interessen und vor allem die Wahrung des *Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit*²¹.

Den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sieht das *Bundesverwaltungsgericht* durch Einführung des Spracherfordernisses nicht verletzt. Es führt dazu im Wesentlichen aus²²:

¹⁴ So hatten die Niederlande bereits vor der Verabschiedung der Richtlinie ein Spracherfordernis, ohne dass in den Verhandlungen über die Richtlinie seitens der Kommission geäußert worden wäre, dass dieses nach Inkrafttreten der Richtlinie entfallen müsse.

¹⁵ Wortlaut: „Unbeschadet besonderer Bestimmungen der Verträge ist in ihrem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten“.

¹⁶ A.a.O.

¹⁷ Es musste ja nur über den Familiennachzug zu einem ausländischen Staatsangehörigen entscheiden.

¹⁸ Vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG sowie § 3 FreizügG/EU.

¹⁹ Problem der sogenannten Inländerdiskriminierung, die freilich von den meisten Gerichten und Autoren bislang als zulässig erachtet wird, vgl. nur Bogdandy in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 18 AEUV, Rn 54 m.w.N. oder unlängst OVG NRW, Beschl. v. 29.4.2011 - 18 B 377/11 -.

²⁰ Vgl. etwa BVerfG, Beschl. v. 11.5.2007, NVwZ 2007, 1302; EGMR, Urt. v. 8.4.2008, ZAR 2010, 189, 190.

²¹ So BVerwG, Urt. v. 30.3.2010., a.a.O.

²² Urt. v. 30.3.2010, a.a.O..

„Das Spracherfordernis dient der Förderung der Integration und der Verhinderung von Zwangsverheiratungen (BTDRs 16/5065 S. 173 f.). Hierbei handelt es sich um legitime gesetzgeberische Ziele. Ob das zur Erreichung dieser Ziele gewählte Instrumentarium hinreichend erfolgversprechend ist, liegt grundsätzlich im weiten Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers. Dass das Erfordernis einfacher Kenntnisse der deutschen Sprache vor der Einreise evident ungeeignet wäre, ist nicht ersichtlich. Der Regelung liegt die Annahme zugrunde, dass sich ein Ehegatte, der sich bereits vor der Einreise zumindest auf einfache Art in Alltagssituationen in deutscher Sprache verständigen kann, schneller in die hiesigen Lebensverhältnisse integriert. Hierbei handelt es sich um eine vertretbare Einschätzung künftigen Geschehens [...]

Die Verpflichtung, sich bereits vor der Einreise einfache Sprachkenntnisse zu verschaffen, ist zur Erreichung der gesetzgeberischen Ziele auch erforderlich. Eine Verpflichtung zum Erwerb von Deutschkenntnissen erst nach der Einreise würde für die Betroffenen zwar ein milderes Mittel darstellen, da der Zuzug nicht verzögert würde und der nachziehende Ehegatte in Deutschland auf ein umfangreicheres Angebot von Sprachkursen zurückgreifen könnte. Ein erst nach der Einreise zu erbringender Sprachnachweis wäre zur Erreichung der vom Gesetzgeber verfolgten Ziele aber deutlich weniger effektiv. Denn bis zur Vermittlung einfacher Kenntnisse der deutschen Sprache würde zwangsläufig ein mehr oder weniger langer Zeitraum vergehen. Dadurch würde der Integrationserfolg hinausgezögert. Dies gilt auch für die von den Revisionsführern angesprochene Möglichkeit, erst die Erteilung der ersten Aufenthaltserlaubnis nach der Einreise vom Vorhandensein einfacher Sprachkenntnisse abhängig zu machen und den Ehegatten bis dahin zu dulden. Zudem wäre der Erfolgseintritt mit Ungewissheiten verbunden. Die vom Gesetzgeber gewählte Regelung gewährleistet dagegen ergebnisorientiert, dass der Ehegatte von Anfang an - mündlich und schriftlich - über Grundkenntnisse der deutschen Sprache verfügt, auf denen seine weitere Integration aufbauen kann. Auch erscheint plausibel, dass das Vorhandensein einfacher Sprachkenntnisse eher gewährleistet, dass sich der Ehegatte im Falle einer Zwangslage an die zuständigen Behörden wenden und der Abhängigkeit von der "Schwiegerfamilie" leichter entgehen kann.

Das Spracherfordernis beim Ehegattennachzug zu einem Ausländer führt in seiner konkreten gesetzlichen Ausgestaltung in der Regel zu einem angemessenen Interessenausgleich.

Den mit dem Spracherfordernis verfolgten öffentlichen Belangen kommt ein besonderes Gewicht zu. Dem gesetzgeberischen Ziel der Förderung der Integration kommt große Bedeutung zu. Ein rasches Einfügen des nachziehenden Ehegatten in die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse in Deutschland ist nicht nur Voraussetzung für seine persönliche Fortentwicklung, sondern zugleich von hohem Interesse für die Allgemeinheit [...]

Dennoch ist die gesetzliche Regelung bei Ausländerehen grundsätzlich angemessen, denn sie verhindert ein Zusammenleben im Bundesgebiet regelmäßig nur für einen überschaubaren Zeitraum. Zur Vermeidung unverhältnismäßiger Belastungen findet das Spracherfordernis nach § 30 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 AufenthG keine Anwendung, wenn der nachzugswillige Ehegatte wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung nicht in der Lage ist, den Sprachnachweis zu erbringen. Im Übrigen werden an die nachzuweisenden Kenntnisse nur geringe Anforderungen gestellt. Es genügt, dass der Ehegatte sich auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen kann. Dies stellt - ungeachtet der bildungsmäßigen, kulturellen und muttersprachlichen Voraussetzungen des nachziehenden Ehepartners -

regelmäßig eine verhältnismäßig niedrige Hürde dar, die in ihren Anforderungen kaum weiter herabgesetzt werden kann.“

Das *Bundesverfassungsgericht*²³ hat gerade diese Wertungen des Bundesverwaltungsgerichts zur *Verhältnismäßigkeit* ausdrücklich bestätigt:

„Das Bundesverwaltungsgericht hat zutreffend festgestellt, dass der Gesetzgeber mit der Obliegenheit, einfache Kenntnisse der deutschen Sprache vor Zuzug in das Bundesgebiet zu erwerben, ein legitimes Ziel verfolgt, nämlich die Integration von Ausländern zu fördern und Zwangsverheiratungen zu verhindern. Dem Bundesverwaltungsgericht ist auch in der Auffassung zu folgen, es sei nicht ersichtlich, dass die Einschätzung des Gesetzgebers, das zur Erreichung dieses Ziels gewählte Instrumentarium sei Erfolg versprechend, evident ungeeignet sein könnte [...]

Auch soweit das Bundesverwaltungsgericht zu der Beurteilung gelangt, beim Ehegattennachzug zu einem Ausländer führe der geforderte Nachweis von Deutschkenntnissen in seiner konkreten gesetzlichen Ausgestaltung in der Regel zu einem angemessenen Interessenausgleich, ist dagegen von Verfassungen wegen nichts zu erinnern.“

2. Soweit die Entwurfsbegründung diese Wertungen zur *Verhältnismäßigkeit* in Frage stellt, stimmen die dortigen tatsächlichen Behauptungen nicht mit der Erfahrung der Praxis in Baden-Württemberg überein.

a) Es lässt sich auch nicht ansatzweise feststellen, dass das Spracherfordernis dazu geführt hat, nur noch einen „Oberschicht-/Mittelschichtnachzug“ zuzulassen.

Die Entwurfsbegründung führt aus, das Spracherfordernis treffe sozial schwache Personen besonders heftig²⁴. Zwar dürften insbesondere junge heiratswillige Frauen aus den von mir bezeichneten Herkunftsländern häufig nicht die für Sprachkurse notwendige Summe angespart haben. Bei dieser Betrachtung wird aber die Bedeutung der Gesamtfamilie übersehen, die regelmäßig einspringen wird, oder auch der bereits im Bundesgebiet lebende Partner und dessen Familie.

Jedenfalls lässt sich die Behauptung, der Nachzug von (in ihren Herkunftsländern) sozial benachteiligten Menschen werde spürbar begrenzt²⁵, in Baden-Württemberg in keiner Weise feststellen. Zwar sind die Familiennachzüge insgesamt in den letzten Jahren zurückgegangen²⁶. Doch nach wie vor stammt ein Großteil der zum Familiennachzug Einreisenden aus eher sozial benachteiligten Familien (Stichwort: „Unterschichtnachzug“). Das erscheint auch ökonomisch und soziologisch begründbar: Menschen mit guter Qualifikation und/oder aus

²³ Beschl. v. 25.3.2011 - 2 BvR 1413/10.

²⁴ BT-Drs. 17/1626, S. 7.

²⁵ BT-Drs. 17/1577, S. 2 erwähnt sogar eine „Selektion nach Nützlichkeitskriterien“.

²⁶ Bericht über die Evaluierung des Nachweises einfacher Deutschkenntnisse beim Ehegattennachzug nach dem Aufenthaltsgesetz, BT-Drs. 17/3090, S. 5.

Familien mit beachtlichem Vermögen bieten sich in den von mir genannten Herkunftsländern vielfältige Chancen.

b) Die Behauptung, bereits vor der Einreise vorhandene Sprachkenntnisse führten nicht zur Erleichterung der Integration, ist nicht nachvollziehbar.

Die Entwurfsbegründung führt aus, das Spracherfordernis sei zur Erreichung einer besseren Integration nicht hinreichend erforderlich, da es ein milderer Mittel gebe, nämlich den Erwerb von Sprachkenntnissen nach der Einreise²⁷. Diese Annahme geht in zweifacher Weise an der Lebenswirklichkeit vorbei:

aa) Selbstverständlich erleichtern bereits vorhandene Grundkenntnisse der deutschen Sprache gerade die wichtige Phase des Einlebens, Kontaktfindens.

Das gilt jedenfalls in der großen Mehrzahl von Fällen, in denen der Nachzug nicht in ein Wohngebiet mit einer starken „Community“ der jeweiligen Nationalität stattfindet. In einem Flächenland wie Baden-Württemberg ist ein Nachzug in ein anderweitig beschaffenes Wohngebiet aber der Regelfall. Beim Ausfüllen der notwendigen Formulare oder bei der Suche nach einem Arbeitsplatz sind vorhandene Grundkenntnisse ein unschätzbare Vorteil. Selbst in Baden-Württemberg mit seiner Vielzahl von Arbeitsplätzen wird nur eine marginale Zahl für Zuwanderer ohne jegliche Sprachkenntnisse zur Verfügung stehen.

bb) Die Entwurfsbegründung überschätzt zudem die Effektivität des Spracherwerbs im Inland.

Zwar ist festzuhalten, dass die Möglichkeiten zum Spracherwerb im Inland seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes deutlich zugenommen haben²⁸. Unerlässlich bleibt aber nach wie vor der Eigenbeitrag, die Eigenmotivation des Nachziehenden. Beim Ehegattennachzug *zu einem Partner mit Migrationshintergrund* (anders natürlich bei einem Nachzug in eine Familie, die überhaupt nur die deutsche Sprache beherrscht²⁹) entspricht es gerade nicht der Erfahrung, dass ab dem Nachzug in der Ehe/Familie nur noch deutsch gesprochen wird (was dann ein effektiver Weg zum Einüben der neuen Sprache wäre). Häufig bleibt es familienintern bei der Benutzung der Herkunftssprache. Nicht selten kann man in Verhandlungen erleben, dass der vor kurzem nachgereiste Ehegatte, der sich die Sprachkenntnisse vor der Einreise erwerben musste, bessere Deutschkenntnisse hat, als der schon seit Jahren hier lebende Partner.

Ein *ähnlich effektives Mittel* wie das Spracherfordernis vor Einreise bestünde somit allenfalls dann, wenn der im Inland nach der Einreise etwa unterlassene Spracherwerb effektiv sankti-

²⁷ BT-Drs. 17/1626, S. 6.

²⁸ Insoweit zutreffend die Entwurfsbegründung BT-Drs. 17/1626, S. 6.

²⁹ Vgl. insoweit den Unterschied zwischen § 28 und § 30 AufenthG.

oniert werden könnte und würde. Zwar sieht § 8 Abs. 3 AufenthG Sanktionen bei Verstößen gegen die Pflicht zur Teilnahme an Integrationskursen (vgl. § 44a AufenthG) vor³⁰. Doch in der Praxis hat sich dieses Instrument bislang nicht als sonderlich effektiv erwiesen³¹. Jedenfalls ist es zur Sicherstellung der Eigenmotivation des Nachziehenden bei weitem nicht so effektiv wie das Erfordernis des Erwerbs von Sprachkenntnissen vor der Einreise. Und würde über § 8 Abs. 3 AufenthG sogar die Aufenthaltsbeendigung nach gescheitertem Spracherwerb im Inland versucht, wäre dies mit Sicherheit ein *sehr viel gravierenderer Eingriff*, da sich dann bereits erhebliche Bindungen (zumindest zum Partner) gebildet haben³².

c) Die Entwurfsbegründung geht von einer zu hohen Zahl an Probleme auf Grund Analphabetismus aus.

In den von mir genannten Herkunftsländern ist Analphabetismus in den Jahrgängen, die im Regelfall einen Ehegattennachzug anstreben (d.h. im Alter zwischen 18 und 38) nicht mehr so häufig anzutreffen, wie noch vor einem Jahrzehnt. Gleichwohl gibt es immer wieder Anträge auf „Erlass“ des Spracherfordernisses wegen Analphabetismus. Das Bundesverwaltungsgericht³³ geht aber von der grundsätzlichen Zumutbarkeit der Erwerb von Deutschkenntnissen *einschließlich* einer vorausgehenden Alphabetisierung aus. Dem dürfte zu folgen sein. Denn bei der Schaffung von Sonderregelungen für Analphabeten ist Vorsicht geboten: Es ist praktisch *nicht nachweisbar*, ob ein Nachzugswilliger Analphabet ist.

d) Das Spracherfordernis leistet einen wichtigen Beitrag zum Schutz von Frauenrechten.

Beim Schutz von Frauenrechten sollte nach meiner Erfahrung nicht vorrangig auf *die Verhinderung sogenannter Zwangsehen* abgestellt werden, obwohl das sogar das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 30.3.2010³⁴ unternimmt. Die Entwurfsbegründung mag zu Recht Bedenken äußern³⁵, ob die Zahl der Zwangsverheiratungen (die sich ohnehin nur schwer ermitteln lässt) ein gutes Argument zur Rechtfertigung der Verhältnismäßigkeit des Spracherfordernisses abgibt. In der Praxis hat sich das Spracherfordernis aber - durchaus

³⁰ Wortlaut des § 8 Abs. 3 AufenthG: „Verletzt ein Ausländer seine Verpflichtung nach § 44a Abs. 1 Satz 1 zur ordnungsgemäßen Teilnahme an einem Integrationskurs, ist dies bei der Entscheidung über die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis zu berücksichtigen. Besteht kein Anspruch auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis, soll bei wiederholter und gröblicher Verletzung der Pflichten nach Satz 1 die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis abgelehnt werden. Besteht ein Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nur nach diesem Gesetz, kann die Verlängerung abgelehnt werden, es sei denn, der Ausländer erbringt den Nachweis, dass seine Integration in das gesellschaftliche und soziale Leben anderweitig erfolgt ist. Bei der Entscheidung sind die Dauer des rechtmäßigen Aufenthalts, schutzwürdige Bindung des Ausländers an das Bundesgebiet und die Folgen einer Aufenthaltsbeendigung für seine rechtmäßig im Bundesgebiet lebenden Familienangehörigen zu berücksichtigen.“

³¹ Vgl. Kau, ZAR 2007, 185.

³² Die Zulässigkeit eines solchen Eingriffs bejahend allerdings OVG NRW, Beschl. v. 29.4.2011 - 18 B 377/11 -.

³³ Urt. v. 30.3.2010, a.a.O.

³⁴ A.a.O.

³⁵ So BT-Drs. 17/1626, S. 6.

überraschend - aus einem anderen Grund als sehr effektives Instrument zum Schutz von Frauenrechten erwiesen:

Erstinstanzliche Verwaltungsgerichte müssen sich häufig mit Verfahren nach (raschem) Scheitern einer mit einem nachgezogenen Partner geschlossenen Ehe befassen. Dann stellt sich stets (neben der Frage, ob womöglich eine Scheinehe vorlag)³⁶ die Frage nach dem Aufenthaltsrecht des nachgezogenen und nun getrennt lebenden oder bereits geschiedenen Partners. Ist die Bestandszeit der ehelichen Lebensgemeinschaft nicht ausreichend lang gewesen³⁷, wird oft das Bestehen einer „*besonderen Härte*“³⁸ behauptet. Eine solche besondere Härte kann nach § 31 Abs. 2 Satz 2 2. Alt. AufenthG darin begründet sein, dass dem Nachziehenden „wegen der Beeinträchtigung seiner schutzwürdigen Belange das weitere Festhalten an der ehelichen Lebensgemeinschaft unzumutbar ist“.

In zwei von drei Fällen³⁹, in denen – durchweg Frauen – das Bestehen einer solchen besonderen Härte behaupten, wird geschildert, man sei ab Einreise (zum damaligen Zeitpunkt noch ohne Spracherfordernis) total vom Ehepartner und dessen Familie abhängig gewesen. Denn man habe die Sprache überhaupt nicht beherrscht und sei deswegen in der „deutschen“ Umgebung völlig isoliert und hilflos gewesen. Dabei wurde in keinem Fall das Vorliegen einer Zwangsehe behauptet. Die nachziehende Ehefrau schilderte stets, sie habe aus Zuneigung geheiratet, sei aber vom hier lebenden Ehemann und dessen Familie ausgenutzt, unterdrückt, misshandelt etc. worden⁴⁰. Sie habe aber schon sprachlich keine Möglichkeit gehabt, sich an die Polizei zu wenden oder ein Frauenhaus aufzusuchen. Der Wahrheitsgehalt solcher Schilderungen ist zwar stets kritisch zu würdigen. Doch wäre es erstaunlich, wenn alle derartigen Schilderungen erfunden sein sollten.

Deswegen lässt sich aus den Erfahrungen der Migrantinnen zuverlässig schließen, dass das Spracherfordernis ein zentrales Element des Schutzes von nachziehenden Frauen vor einer Ausnutzung in einer für sie völlig fremden Umgebung darstellt⁴¹. Es wäre aus meiner Sicht befremdlich, wenn man einerseits Schutzmechanismen nach einer erfolgten - und nachgewiesenen - Zwangsheirat einführen würde, die viel effektivere Prävention zur Vermeidung der Verletzung von Frauenrechten aber unterließe⁴².

³⁶ Vgl. § 27 Abs. 1a Nr. 1 AufenthG, auch Zweckehe genannt.

³⁷ § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AufenthG: Bisher zwei, künftig drei Jahre.

³⁸ § 31 Abs. 2 AufenthG.

³⁹ Vgl. etwa zuletzt die Verfahren 12 K 239/11 und 12 K 1064/10.

⁴⁰ Im drastischsten Fall behauptete eine Serbin, sie sei in ihrer Isolierung vom Ehemann sogar gezwungen worden, mit ihm in die Niederlande zu fahren, um dort eine Abtreibung (gegen ihren inneren Willen) vornehmen zu lassen.

⁴¹ Und zwar auch dann, wenn der Nachzug zu einem deutschen Partner erfolgt.

⁴² Freilich trifft das Erfordernis „unterschiedslos alle Ehegatten, d.h. z.B. auch männliche Ehegatten“ (so BT-Drs. 17/1577, S. 2). Deswegen das Erfordernis nur für Ehefrauen aufrecht zu erhalten, erscheint aber wegen der Vorteile einer rascheren Integration nicht gerechtfertigt.

3. Wie „europäische Gerichte“ über das Spracherfordernis entscheiden werden, lässt sich gleichwohl nicht vorhersagen, doch rechtfertigt das derzeit keine Änderung des nationalen Rechts.

Wie der Europäische Gerichtshof und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte über das Spracherwerbserfordernis entscheiden werden, ist - natürlich - gleichwohl offen. Der EuGH hat durch seine Entscheidung „Zambrano“⁴³ ohnehin wieder erhebliche Bewegung in das Familiennachzugsrecht gebracht. Ihm liegt auch eine Vorlageentscheidung eines niederländischen Gerichts zur Vereinbarkeit eines dort vor der Einreise geforderten Integrations-tests mit der Familienzusammenführungsrichtlinie vor⁴⁴.

Diese Entscheidung gilt es abzuwarten. Nach meiner Erfahrung hängt ihr Ausgang - bedauerlicherweise - sehr davon ab, wie das Vorlagegericht den Sachverhalt schildert. Jedenfalls besteht vor dieser Entscheidung kein Anlass für ein gesetzgeberisches Handeln.

II. Zur Forderung der Abschaffung der Lebensunterhaltssicherung beim Ehegattennachzug zu Deutschen (vgl. Art. 1 Nr. 1 BR-Drs. 17/1626)

Bereits jetzt ist die Lebensunterhaltssicherung beim Nachzug zu einem deutschen Ehegatten nicht zwingend erforderlich. Vielmehr soll (regelmäßig) vom Unterhaltserfordernis abgesehen werden (§ 28 Abs. 1 Satz 3 AufenthG). Das ist auch von Verfassungen wegen geboten.

Die Möglichkeit, in Ausnahmefällen belegbare Missbräuche zu bekämpfen, sollte aber fortbestehen bleiben. Die Entwurfsbegründung hat jedenfalls Unrecht, wenn sie von einer äußerst geringen Zahl von Scheinehen spricht⁴⁵. Die Erfahrungen in der Praxis zeigen ein anderes Bild⁴⁶. Spätestens seit der Verurteilung eines prominenten Politikers⁴⁷ wird deutlich, dass es als „salonfähig“ oder gar als humanitärer Akt gilt, bei der Vermittlung solcher vielfach nachgefragten Ehe mitzuwirken. Entsprechend groß ist die Zahl zumindest versuchter Missbräuche und entsprechend breit sollte das Instrumentarium zu ihrer Bekämpfung verbleiben.

⁴³ Urteil vom 8.3.2011 - C 34/09 -.

⁴⁴ Vorlageentscheidung vom 31.3.2011, vgl. www.migrationsrecht.net.

⁴⁵ So BT-Drs. 17/1616, S. 5.

⁴⁶ In etwa jedem dritten ausländerrechtlichen Eilverfahren in meinem Referat nach Versagung einer Aufenthaltserlaubnis geht es um Fragen nach dem Bestand oder Fortbestand einer Ehe nach einem erfolgten Ehegattennachzug.

⁴⁷ Vgl. etwa Spiegel Online vom 29.6.2010.

III. Zur Forderung eines rascheren Arbeitsmarktzugangs (vgl. Art. 1 Nr. 2 Drs. 17/1626).

Eine Stellungnahme unterbleibt mangels hinreichender Erfahrungen.