

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur aktuellen
Anpassung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer
Vorschriften an das Unionsrecht
Stand Referentenentwurf vom 24.03.2020**

Der Paritätische bedankt sich für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zu den oben genannten Referentenentwürfen abgeben zu können und nimmt diese gern wahr. Wir werden uns in unserer Bewertung auf die für die Paritätischen Mitgliedsorganisationen besonders relevanten Änderungen im Freizügigkeitsgesetz beschränken.

Der Paritätische begrüßt zwar die Absicht der Bundesregierung, die unionsrechtlichen Verpflichtungen zur Erleichterung der Einreise für weiter entfernte Familienangehörige nun auch im nationalen Recht umzusetzen. Zugleich bedauern wir aber, dass diese Umsetzung erst mit einer achtjährigen Verzögerung nach dem einschlägigen Urteil des Europäischen Gerichtshofs (Rechtssache C-83/11 vom 5. September 2012) und nach Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Europäische Kommission erfolgt.

Zudem werden auch mit dem vorliegenden Referentenentwurf die unionsrechtlichen Vorgaben nach unserer Einschätzung nur teilweise erfüllt. Darüber hinaus stellt sich die konkrete Ausgestaltung als derart restriktiv dar, dass der Neuregelung ihre praktische Wirksamkeit größtenteils genommen wird. Aus diesem Grund wird der vorgeschlagene Gesetzentwurf nach unserer Einschätzung weder den unionsrechtlichen Vorgaben aus Art. 3 der Richtlinie 2004/38/EG (Unionsbürgerrichtlinie) vollumfänglich gerecht, noch dem Ziel der Unionsbürgerrichtlinie, „die Einheit der Familie im weiteren Sinne zu wahren“ (Erwägungsgrund 6 der Unionsbürgerrichtlinie).

Vor allem kritisiert der Paritätische folgende Aspekte des Referentenentwurfs zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes und regt eine Überarbeitung bzw. Ergänzung an:

- Die **Erleichterung von Einreise und Aufenthalt für Lebenspartner*innen**, mit denen der*die Unionsbürger*in eine „ordnungsgemäß bescheinigte dauerhafte Beziehung eingegangen ist“, bei der es sich aber nicht um eine urkundlich „eingetragene Partnerschaft“ handelt, ist im neuen § 3a FreizügG

nicht vorgesehen. Damit setzt der Gesetzentwurf die unionsrechtliche Verpflichtung aus Art. 3 Abs. 2 Buchstabe b) UnionsRL weiterhin nicht in nationales Recht um. Daher schlagen wir hier Ergänzungen vor.

- Die Voraussetzungen und die konkrete Ausgestaltung der **Einreise- und Aufenthaltsmöglichkeiten anderer Verwandter gem. § 3a FreizügG stellen sich als derart restriktiv dar**, dass auch aus Sicht der Bundesregierung nur sehr wenige Betroffene diese erfüllen werden. Damit wird die Regelung den unionsrechtlichen Vorgaben aus Art. 3 Abs. 2 Buchstabe a) UnionsRL, die Einreise und den Aufenthalt dieser Personen tatsächlich zu „erleichtern“, nicht gerecht. Die konkrete Ausgestaltung nimmt ihr vielmehr weitgehend ihre praktische Wirksamkeit. Insbesondere sollte eine praktisch erfüllbare Möglichkeit der Aufenthaltsverfestigung gesetzlich vorgesehen werden. Daher schlagen wir hierzu Änderungen vor.
- Die Verpflichtung aus Art. 12 Abs. 1 und 13 Abs. 1 UnionsRL, nach der für Familienangehörige, die selbst unionsangehörig sind, bei Scheidung, Tod oder Wegzug des Stammberechtigten ein **eigenständiges Freizügigkeitsrecht als Familienangehöriger erhalten bleibt**, wird auch nach der vorgeschlagenen Änderung des Freizügigkeitsgesetzes nicht umgesetzt. Daher schlagen wir hierzu eine Ergänzung vor.

Zu den Änderungsvorschlägen im Einzelnen:

- **Art. 1 Nr. 1: Lebenspartner*innen in „ordnungsgemäß bescheinigter dauerhafter Beziehung“ berücksichtigen**

Im geplanten § 1 Abs. 1 Nr. 4 i. V. m. Abs. 2 Nr. 2 sowie Nr. 3 b) FreizügG werden Lebenspartner*innen als Familienangehörige erfasst, wenn sie entweder eine gleichgeschlechtliche eingetragene Lebenspartnerschaft im Sinne des Lebenspartnerschaftsgesetzes oder eine Lebenspartnerschaft im Sinne des Art. 3 Abs. 1 Buchstabe a der VO 2016/1104 begründet haben (etwa PACS-Partnerschaften in Frankreich). In beiden Fällen wird eine Beurkundung der Lebenspartnerschaft vorausgesetzt. Durch eine Gleichstellung von eingetragenen Lebenspartnerschaften anderer EU-Staaten mit Ehegatt*innen erfolgt insofern eine nachholende Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben.

Allerdings fehlt in § 1 FreizügG die Erfassung einer weiteren Gruppe von Lebenspartnerschaften – nämlich diejenigen, die zwar nicht in einer „eingetragenen Partnerschaft“ (also einer *rechtsverbindlichen* Beziehung) leben, aber die „eine ordnungsgemäß bescheinigte dauerhafte Beziehung“ (also eine De-facto-Lebenspartnerschaft) eingegangen sind. Gemäß Art. 3 Abs. 2 Buchstabe b)

UnionsRL soll auch diesen Lebenspartner*innen die Einreise und der Aufenthalt erleichtert werden. Insofern sieht die Unionsbürgerrichtlinie für diese nicht-offiziellen Lebenspartner*innen von Unionsbürger*innen ähnliche Rechtsansprüche vor, wie für die weiter entfernten Verwandten in Art. 3 Abs. 2 Buchstabe a UnionsRL – allerdings ohne die spezifischen Zusatzvoraussetzungen (Unterhaltsleistung, Haushaltsgemeinschaft, Pflegebedürftigkeit).

Diese Vorgabe aus Art. 3 Abs. 2 Buchstabe b) der UnionRL setzt der vorliegende Entwurf des FreizügG weiterhin nicht um. Die Begründung des BMI, durch die Einbeziehung der *eingetragenen* Lebenspartnerschaften unter den Begriff der Familienangehörigen seien die unionsrechtlichen Vorgaben erfüllt, ist dabei nicht tragfähig. Denn die Personen in offiziell eingetragenen Lebenspartnerschaften haben bereits nach Art. 2 Nr. 2b) UnionsRL ein privilegiertes Recht auf Familiennachzug. Für die nicht offiziell eingetragenen, aber in einer „ordnungsgemäß bescheinigten dauerhaften Beziehung“ lebenden Partner*innen, sieht hingegen Art. 3 Abs. 2 Buchstabe b) UnionsRL zumindest eine Erleichterung von Einreise und Aufenthalt vor.

Das Unionsrecht unterscheidet also offensichtlich zwischen diesen beiden Gruppen hinsichtlich der Anforderungen an die Voraussetzungen aber auch hinsichtlich der Qualität der sich daraus ergebenden Rechtsansprüche (vgl. auch Erwägungsgrund Nr. 16 der VO 2016/1104). Die Begründung des BMI, als „ordnungsgemäße Bescheinigung“ im Sinne des Art. 3 Abs. 2 Buchstabe b) UnionsRL ausschließlich die Urkunde über die eingetragene Lebenspartnerschaft anzuerkennen, ignoriert diese unionsrechtlichen Vorgaben. Vergleichbar wäre die Argumentation des BMI etwa mit einer Regelung, die zwar den Zuzug sonstiger Verwandter erleichtern, aber gleichzeitig verlangen würde, dass es sich bei diesen sonstigen Verwandten um Familienangehörige in gerader auf- oder absteigender Linie handeln muss.

Dafür, dass auch eine Partnerschaft unterhalb einer eingetragenen Lebenspartnerschaft unionsrechtlich erfasst ist, spricht auch Art. 10 Abs. 2 der UnionsRL: So ist dort in Nr. 2b als Nachweis für eine eingetragene Lebenspartnerschaft eine „*Bescheinigung über das Bestehen (...) einer eingetragenen Partnerschaft*“ vorgesehen. Als Nachweis einer nicht eingetragenen, aber ordnungsgemäß bescheinigten Beziehung ist hingegen in Nr. 2f „*der Nachweis über das Bestehen einer dauerhaften Beziehung mit dem Unionsbürger*“ vorgesehen. Es liegt auf der Hand, dass es sich entgegen der Auffassung des BMI dabei nicht um dasselbe Dokument handeln muss. Beispielhaft könnte es sich dabei etwa um die Bescheinigung einer religiös geschlossenen Ehe handeln.

Zur Umsetzung des Unionsrechts schlagen wir daher vor, in § 1 Abs. 1 unter einer neuen Nummer 6 eine weitere Gruppe aufzunehmen, nämlich:

„Lebenspartner, die mit dem Unionsbürger eine ordnungsgemäß bescheinigte

dauerhafte Beziehung eingegangen sind“. Parallel dazu müsste diese Gruppe auch im neuen § 3a oder einem eigenen Paragraphen berücksichtigt und erfasst werden.

- **Art. 1 Nr. 1: Rückkehrerfälle berücksichtigen**

Im geänderten § 1 Abs. 2 Nr. 1 FreizügG soll definiert werden, dass unter Unionsbürger*innen Staatsangehörige eines Mitgliedsstaats zu verstehen sind, die nicht Deutsche sind. Durch diese ausdrückliche Formulierung besteht jedoch die Gefahr, dass in der behördlichen Praxis bei „Rückkehrerfällen“ mit deutscher Staatsangehörigkeit trotz Vorliegens eines grenzüberschreitenden Bezugs *nicht* das Freizügigkeitsgesetz angewandt wird. Dies würde jedoch der Rechtsprechung des EuGH (Urteil vom 7. Juli 1992, Rs. C-370/90, Singh; Urteil vom 11. Dezember 2007, Rs. C-291/05, Eind) sowie des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Urteil vom 16. November 2010 – 1 C 17/09; BVerwG, Urteil vom 11. Januar 2011 – 1 C 23/09) widersprechen. Denn danach ist auf Personen, die die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, sowie deren Familienangehörige, *ausnahmsweise* das Unionsrecht und damit das Freizügigkeitsgesetz anzuwenden, wenn sie sich in einer Situation befinden, die der Situation eines Unionsbürgers gleicht, der von seinem Freizügigkeitsrecht Gebrauch macht und von seinem Herkunftsstaat mit seiner Familie nach Deutschland kommt. Relevant ist diese Frage insbesondere in Fällen des Familiennachzugs zu einem deutschen Staatsangehörigen, da das Unionsrecht bzw. das Freizügigkeitsgesetz diesbezüglich deutlich weniger restriktiv ist als das Aufenthaltsgesetz.

Daher schlagen wir vor, § 1 Abs. 2 Nr. 1 FreizügG folgendermaßen zu ergänzen:

„Im Sinne dieses Gesetzes

1. sind Unionsbürger Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die nicht Deutsche sind. Dasselbe gilt für Deutsche bei Vorliegen eines grenzüberschreitenden Bezugs im Sinne des Unionsrechts.“

- **Art. 1 Nr. 2a): Bestätigung der Arbeitslosigkeit auch durch das Jobcenter**

In § 2 Abs. 3 FreizügG soll an zwei Stellen klargestellt werden, dass die Bestätigung der Arbeitslosigkeit bzw. deren Unfreiwilligkeit nicht nur durch die Bundesagentur für Arbeit, sondern auch durch das Jobcenter erfolgen kann. Diese Änderung halten wir für sinnvoll, da insbesondere bei Personen, die keinen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB III erworben haben, die bisher regelmäßig vorausgesetzte Bescheinigung der Arbeitsagentur zu großen praktischen Problemen geführt hat.

Wenn die Betroffenen bislang Leistungen nach dem SGB II beim Jobcenter beantragt haben, verlangte das Jobcenter zur Prüfung der Voraussetzungen in der Regel zunächst eine Vorsprache bei der Arbeitsagentur – zu deren Kundenkreis die genannte Personengruppe aber gar nicht zählt. Die Bestätigung der Arbeitslosigkeit und ihrer Unfreiwilligkeit kann in diesem Fall sehr viel besser direkt durch das Jobcenter erfolgen, zumal es dann auch die für die Arbeitsmarktintegration zuständige Behörde ist.

Daher begrüßen wir die vorgesehenen Änderungen.

- **Art. 1 Nr. 2c): Keine Visumgebühren für „andere Verwandte“**

In § 2 Abs. 6 Satz 2 FreizügG soll festgestellt werden, dass für „andere Verwandte“ von Unionsbürger*innen – anders als für Familienangehörige – die üblichen Visumgebühren nach der Aufenthaltsverordnung erhoben werden sollen. Dies halten wir für nicht nachvollziehbar. Denn auch bei einem „erleichterten“ Nachzug sonstiger Verwandter handelt es sich um ein Recht, das nach dem Unionsrecht ausdrücklich vorgesehen ist und im Kern dazu dient, den Unionsbürger*innen die Inanspruchnahme der unionsrechtlich garantierten Grundfreiheiten zu ermöglichen. Die Erleichterungen der Einreise und des Aufenthalts der „sonstigen Verwandten“ sind gleichsam Annex des Konzepts der Unionsbürgerschaft und nicht Selbstzweck. Dann aber sollten auch auf andere Verwandte die für Unionsbürger*innen und ihre Familienangehörigen geltenden formalen Regelungen angewandt und auf Gebühren verzichtet werden.

Wir schlagen daher eine Streichung von § 2 Abs. 6 Satz 2 FreizügG vor.

- **Art. 1 Nr. 3: Fortbestehendes Freizügigkeitsrecht nach Scheidung, Tod oder Wegzug des Unionsbürgers klarstellen**

Im geplanten § 3 FreizügG sollen in erster Linie redaktionelle bzw. systematische Änderungen vorgenommen werden. Allerdings regen wir darüber hinaus eine inhaltliche Ergänzung an: Bislang fehlt es im FreizügG an einer Umsetzung der Vorgaben aus Art. 12 Abs. 1 und Art 13. Abs. 1 UnionsRL. Danach bleibt Familienangehörigen, die selbst Unionsbürger*innen sind, das Freizügigkeitsrecht erhalten, wenn der unionsangehörige „Stammberechtigter“ verstirbt, wegzieht oder die Ehe geschieden wird. Das Freizügigkeitsrecht bleibt nach der UnionsRL unabhängig von Voraufenthalts- oder Ehebestandszeiten und auch dann erhalten, wenn die „hinterbliebene“ Person kein eigenes anderes Freizügigkeitsrecht erfüllt. Erst für den Übergang in ein Daueraufenthaltsrecht müssen eigene und andere Freizügigkeitsgründe materiell erfüllt werden (Art. 12 Abs. 1 Satz 2 bzw. Art. 13 Abs. 1 Satz 2 UnionsRL). Diese unionsrechtliche Vorgabe ist bislang im FreizügG nicht

umgesetzt. Wichtig ist eine entsprechende Klarstellung im FreizügG unter anderem für die unionsrechtskonforme Umsetzung von Leistungsansprüchen nach SGB II oder XII.

Daher regen wir an, in § 3 FreizügG diese fortbestehenden familiären Freizügigkeitsrechte nach Scheidung, Tod oder Wegzug des Stammberechtigten zwecks unionsrechtskonformer Umsetzung des FreizügG einzufügen.

- **Art. 1 Nr. 4: Aufenthaltsrechte für Lebenspartner*innen in „ordnungsgemäß bescheinigten dauerhaften Beziehungen“ ergänzen**

Im neuen § 3a FreizügG werden die Voraussetzungen für das Aufenthaltsrecht der „anderen Verwandten“ geregelt. Wie bereits zu Art. 1 Nr. 1 ausführlich dargestellt, fehlt es an einer vergleichbaren Regelung für Lebenspartner*innen, die nicht in einer eingetragenen Lebenspartnerschaft, aber in einer „ordnungsgemäß bescheinigten dauerhaften Beziehung“ mit dem Unionsbürger leben. Insofern wird der Auftrag aus Art. 3 Abs. 2 Buchstabe b UnionsRL nach den bisherigen Plänen nicht umgesetzt, der auch für diesen Personenkreis eine „Erleichterung“ bei Einreise und Aufenthalt vorschreibt.

Besonders gravierend wird diese Tatsache vor dem Hintergrund, dass für diese de-facto-Lebenspartner*innen auch § 36 Abs. 2 AufenthG nicht anwendbar ist, da es sich dabei nicht um Familienangehörige im Sinne des AufenthG handelt. Einreise und Aufenthalt wird für diesen Personenkreis also nicht nur *nicht erleichtert*, sondern *vollständig ausgeschlossen*. Diese Tatsache ist offensichtlich unionsrechtswidrig.

Wir regen daher an, in § 3a oder einem anderen Paragraphen, die „de-facto-Lebenspartner*innen“ von Unionsbürger*innen mit aufzunehmen, um ihnen – zumindest entsprechend den eingeschränkten Möglichkeiten der „anderen Verwandten“ – Einreise und Aufenthalt tatsächlich zu erleichtern.

- **Art. 1 Nr. 4: Voraussetzungen für „andere Verwandte“ erleichtern**

Im geplanten § 3a Abs. 1 Nr. 1 bis 3 FreizügG werden Kriterien aufgestellt, die die anderen Verwandten erfüllen müssen, damit ihnen ein Aufenthaltsrecht verliehen werden kann. Die Mitgliedsstaaten haben bei der Ausgestaltung dieses Rechts zwar weite Ermessensspielräume. Allerdings müssen Einreise und Aufenthalt tatsächlich gegenüber anderen Drittstaatsangehörigen „erleichtert“ werden, und die konkreten Voraussetzungen dürfen dieser Bestimmung nicht ihre praktische Wirksamkeit nehmen.

Die zeitlichen Vorgaben in § 3a Abs. 1 Nr. 1 bis 3 FreizügG (seit zwei Jahren Unterhaltsgewährung, für zwei Jahre häusliche Gemeinschaft bzw. „nicht nur vorübergehend“ schwerwiegende gesundheitliche Gründe für Pflegebedürftigkeit) erscheinen dabei willkürlich gesetzt, da die Unionsbürgerrichtlinie entsprechende zeitliche Vorgaben nicht vorsieht.

Wir regen daher an, von diesen starren zeitlichen Vorgaben zumindest Ausnahmen zu ermöglichen, zumal die Intensität einer familiären Bindung und der Grad eines Abhängigkeitsverhältnisses nicht (nur) anhand des Kriteriums der fixen Dauer eines früheren Zusammenlebens oder einer Unterhaltsgewährung bestimmt werden kann.

- **Art. 1 Nr. 4: Ausnahmen von der Lebensunterhaltssicherung ermöglichen**

Im geplanten § 3a Abs. 1 Satz 2 FreizügG wird klargestellt, dass § 5 AufenthG für die Verleihung eines Aufenthaltsrechts an die anderen Verwandten entsprechend anwendbar sein soll. Dies stellt einen Systembruch dar, da § 5 AufenthG ansonsten an keiner Stelle im FreizügG für anwendbar erklärt wird. In der Praxis bedeutet dies vor allem, dass in der Regel der Lebensunterhalt für den Aufenthalt in Deutschland vollständig gesichert sein muss. Dies werden jedoch nur sehr wenige Betroffene auf unabsehbare Zeit (zumal die Aufenthaltsverfestigung weitestgehend ausgeschlossen sein soll) gewährleisten können. Insbesondere, wenn die Verwandten aufgrund einer Pflegebedürftigkeit einreisen, kann die Lebensunterhaltssicherung kaum erfüllt werden. Erschwerend kommt hinzu, dass die Betroffenen aus gesundheitlichen Gründen dann auch keiner eigenen Erwerbstätigkeit nachgehen können.

Durch diese Vorgabe würde die „Erleichterung“ von Einreise und Aufenthalt für andere Verwandte lediglich formalen Charakter entfalten, der jedoch eine praktische Wirksamkeit fehlen würde. Naheliegender wäre demgegenüber eine Angleichung an die Regelungen, die auch für Familienangehörige gelten: Danach wird das Vorhandensein ausreichender Existenzmittel nur bei den Familienangehörigen von nicht-erwerbstätigen Unionsbürger*innen vorausgesetzt (§ 3 Abs. 1 Satz 2 FreizügG) und in den anderen Fällen eine fortlaufende Unterhaltsleistung durch den*die Unionsbürger*in als ausreichend angesehen, die indes nicht die gesamte Existenzsicherung abdecken muss. Entsprechendes sollte auch für die anderen Familienangehörigen gelten.

Zur Lebensunterhaltssicherung gem. § 5 AufenthG gehört nach § 2 Abs. 3 AufenthG auch das Vorhandensein eines ausreichenden Krankenversicherungsschutzes. Aufgrund einer Besonderheit des deutschen Krankenversicherungsrechts wird der Verweis auf § 5 AufenthG allerdings dazu führen, dass in der Praxis in einem Großteil der Fälle weder eine gesetzliche noch eine private Krankenversicherung begründet werden kann: Denn für die „anderen Familienangehörigen“ besteht keine

Möglichkeit einer gesetzlichen Familienversicherung gem. § 10 SGB V. Eine freiwillige Versicherung gem. § 9 SGB V ist (aufgrund fehlender Vorversicherungszeiten) ebenfalls ausgeschlossen. Denn wenn das Aufenthaltsrecht „die Existenz eines Krankenversicherungsschutzes voraussetzt, bleibt für eine freiwillige Mitgliedschaft innerhalb der GKV kein Raum“ – so jedenfalls die Rechtsauffassung des GKV-Spitzenverbandes in einem Rundschreiben „Rechtslage zum Krankenversicherungsschutz von Bürgern aus EU-/EWR-Staaten oder der Schweiz in Deutschland“ aus Juli 2014. Eine gesetzliche Krankenversicherung gem. § 5 Abs. 1 Nr. 13 SGB V ist aus demselben Grund ebenfalls ausgeschlossen.

Die Versicherung im Basistarif der Privatversicherungen gem. § 193 VVG ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs ebenfalls nicht zugänglich, sofern der Personenkreis nicht dem Grunde nach der Privatversicherung zuzuordnen ist, wie etwa Beamte oder Selbstständige (BGH-Urteil I V Z R 55 / 14 vom 16. Juli 2014). Und selbst, wenn in Einzelfällen eine gesetzliche Krankenversicherung abgeschlossen werden kann, können Leistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung erst nach zwei Jahren Aufenthalt erbracht werden. Das Risiko der Absicherung im Krankheits- und Pflegefall würde somit zum einen vollständig privatisiert. Durch den Verweis auf § 5 AufenthG werden zudem Personen, die nicht erwerbstätig sein können, etwa aufgrund Alter, Pflegebedürftigkeit oder einer Behinderung, faktisch ausgeschlossen und somit entgegen den Vorgaben des Unionsrechts die praktische Wirksamkeit der Neuregelung entfallen.

Wir schlagen daher vor, § 3a Abs. 1 Satz 2 zu streichen und stattdessen auf § 3 Abs. 1 Satz 2 FreizügG zu verweisen. Damit wäre klargestellt, dass ausreichende Existenzmittel als Voraussetzung für die Verwandten nur dann vorausgesetzt werden, wenn der*die Unionsbürger*in ein Freizügigkeitsrecht als Nicht-Erwerbstätige*r wahrnimmt.

- **Art. 1 Nr. 4: besondere Härte als Voraussetzung streichen**

In § 3a Abs. 2 FreizügG ist geplant, die Verleihung des Aufenthaltsrechts an die anderen Verwandten davon abhängig zu machen, dass dies zur Vermeidung einer „besondere Härte“ erforderlich ist. Diese zusätzliche Voraussetzung einer „besonderen Härte“ dürfte weder von der Unionsbürgerrichtlinie, noch von der Rechtsprechung des EuGH gedeckt sein. Im Ergebnis wird die bisher geltende „außergewöhnliche Härte“, die sich für den genannten Personenkreis aus der Anwendung von § 36 Abs. 2 AufenthG ergab, lediglich um einen „Härtegrad“ zu einer „besonderen Härte“ herabgestuft. Dies geht über den Ermessensspielraum der UnionsRL hinaus. Denn die Kriterien für die erleichterte Einreise und Aufenthalt der anderen Verwandten sind in der UnionsRL klar geregelt, lediglich zur konkreten

Ausgestaltung (etwa in Bezug auf Art und Dauer der Unterhaltszahlung) darf der Unionsstaat eigene Kriterien aufstellen.

Eine weitere Zugangshürde in Form des unbestimmten Rechtsbegriffs einer „besonderen Härte“ zu schaffen, die über die Kriterien der UnionsRL hinausgehen, dürfte unionsrechtlich schwierig sein. Vor allem aber widerspricht dies dem Geist der Unionsbürgerrichtlinie: Für andere Verwandte sollen Einreise und Aufenthalt *erleichtert* werden, um den Unionsbürger*innen selbst die Inanspruchnahme ihres Rechts auf Freizügigkeit auch praktisch zu ermöglichen. Das Unionsrecht hat also das Ziel, Einreise und Aufenthalt zu ermöglichen. Die Umsetzung im deutschen Recht hat offenbar in erster Linie das Ziel, die Einreise zu verhindern. Dies bringt die Einführung des Begriffs der „besonderen Härte“ deutlich zum Ausdruck: Denn eine besondere Härte ist nur im Falle außergewöhnlicher, schwerwiegender, atypischer Umstände gegeben. Damit erfüllt der vorgesehene § 3a FreizügG die unionsrechtlichen Vorgaben, den Aufenthalt der anderen Verwandten zu „erleichtern“, allenfalls formal.

Wir schlagen daher vor, § 3a Abs. 2 FreizügG folgendermaßen zu fassen:

„Bei der Entscheidung über die Verleihung eines Rechts nach Absatz 1 ist 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 für die erleichterte Inanspruchnahme des Rechts auf Freizügigkeit durch den Unionsbürger erforderlich ist.“

- **Art. 1 Nr. 4: Aufenthaltsverfestigung tatsächlich ermöglichen**

In § 3a Abs. 3 FreizügG ist vorgesehen, die anderen Verwandten, denen ein Recht auf Aufenthalt verliehen worden ist, auf unbegrenzte Zeit vom Erwerb einer Niederlassungserlaubnis auszuschließen. Zugleich sind sie gem. § 4a FreizügG auch vom Erwerb des Daueraufenthaltsrechts ausgeschlossen. Die einzige Möglichkeit der Aufenthaltsverfestigung würde über den Erwerb einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU gem. § 9a AufenthG bestehen, für die indes keinerlei Ausnahmen von der Lebensunterhaltssicherung (auch nicht aufgrund Behinderung, Pflegebedürftigkeit oder Krankheit) und keine Verkürzungen der Voraufenthaltszeiten vorgesehen sind.

Hierbei handelt es sich entgegen den Vorgaben aus Art. 3 UnionRL nicht nur um keine „Erleichterung“ des Aufenthalts dieses Personenkreises, sondern vielmehr um eine gravierende Schlechterstellung gegenüber anderen Drittstaatsangehörigen. Faktisch werden die anderen Verwandten somit – insbesondere, wenn sie aufgrund Alters, Behinderung, Pflegebedürftigkeit oder Krankheit nicht erwerbsfähig sind – dauerhaft von einer Aufenthaltsverfestigung ausgeschlossen. Dies ist auch

integrationspolitisch kontraproduktiv, da die Betroffenen somit dauerhaft in einer Abhängigkeit vom jeweiligen Unionsbürger gehalten werden, ohne eine Verfestigung zu ermöglichen. Das Recht der anderen Verwandten bleibt daher dauerhaft prekär und wird faktisch zu einer besseren Duldung.

Wir schlagen daher vor, § 3a Abs. 3 FreizügG zu streichen.

- **Art. 1 Nr. 5: Daueraufenthaltsrecht für andere Verwandte öffnen**

In § 4a FreizügG sieht der Gesetzentwurf nur eine formale Änderung vor. Allerdings sollten auch andere Verwandte das Daueraufenthaltsrecht erwerben können, um ihnen und vor allem den Unionsbürger*innen nach einer gewissen Zeit auch aufenthaltsrechtliche Sicherheit zu gewährleisten (vgl. Erwägungsrund 17 der UnionsRL). Die Unionsbürgerrichtlinie steht dem jedenfalls nicht entgegen (Erwägungsgrund 29: „Diese Richtlinie sollte nicht die Anwendung günstigerer einzelstaatlicher Rechtsvorschriften berühren.“)

Wir schlagen daher vor, § 4a Abs. 1 Satz 2 FreizügG folgendermaßen zu fassen:
„Ihre Familienangehörigen, die nicht Unionsbürger sind, haben dieses Recht, wenn sie sich seit fünf Jahren mit dem Unionsbürger ständig rechtmäßig im Bundesgebiet aufgehalten haben. Entsprechendes gilt für die anderen Verwandten und den Lebenspartner, mit dem der Unionsbürger eine ordnungsgemäß bescheinigte dauerhafte Beziehung eingegangen ist, sofern ihnen ein Aufenthaltsrecht verliehen worden ist.“

- **Art. 1 Nr. 6: Verlustfeststellung auch bei anderen Verwandten nur innerhalb von fünf Jahren**

In § 5 Abs. 4 FreizügG ist schon bislang geregelt, dass eine Feststellung des Verlusts des Aufenthaltsrechts gem. § 2 Abs. 1 FreizügG möglich ist. Diese Regelung soll auf die anderen Verwandten übertragen werden, wobei für diese keine zeitliche Obergrenze von fünf Jahren gelten soll. Es erschließt sich rechtlich jedoch nicht, inwiefern bei den anderen Verwandten der „Verlust des Rechts nach § 2 Abs. 1 FreizügG“ festgestellt werden kann. Denn diese Personen haben kein Recht zum Aufenthalt nach § 2 Abs. 1 FreizügG; der Personenkreis ist dort nicht aufgeführt. Vielmehr haben die anderen Verwandten ein Aufenthaltsrecht nach § 3a FreizügG.

Hier erscheint uns eine klarstellende Formulierung notwendig. Zudem regen wir an, auch bei den anderen Verwandten eine Verlustfeststellung nur innerhalb von fünf Jahren vorzusehen.

- **Art. 1 Nr. 7: Nachweis der Lebenspartnerschaft auch für nicht eingetragene Lebenspartnerschaften regeln**

In § 5a Abs. 2 Nr. 1a FreizügG ist vorgesehen, im Fall eingetragener Lebenspartnerschaften einen Nachweis in Form einer Urkunde im Sinne des Lebenspartnerschaftsgesetzes oder im Sinne der VO 2016/1104 zu verlangen. Es fehlt eine Regelung über den Nachweis einer nicht eingetragenen, aber „ordnungsgemäß bescheinigten dauerhaften Beziehung“ im Sinne des Art. 3 Abs. 2b UnionsRL (s. o.).

Wir regen daher an, in § 5a Abs. 2 diese Möglichkeit des Nachweises für de-facto-Lebenspartnerschaften zu ergänzen und zu konkretisieren. Denkbar wäre hier zum Beispiel ein Nachweis über das Bestehen einer häuslichen Gemeinschaft zwischen dem Unionsbürger und dem Lebenspartner in dem Staat, in dem der Lebenspartner vor der Verlegung des Wohnsitzes nach Deutschland gelebt hat oder lebt, bzw. die Bescheinigung über das Bestehen einer religiös geschlossenen Ehe.

- **Art. 1 Nr. 7: behördliche Nachweise für andere Verwandte konkretisieren**

In § 5a Abs. 3 FreizügG werden Dokumente aufgelistet, die die anderen Verwandten zusätzlich beibringen müssen, um ihr Recht auf Aufenthalt nach § 3a FreizügG zu begründen. Die Formulierungen entsprechen nahezu wortgleich den Vorgaben des Art. 8 Abs. 5 Buchstabe e) UnionsRL. Verlangt werden demnach „ein durch die zuständige Behörde des Ursprungs- oder Heimatlandes ausgestelltes Dokument“, aus dem die Unterhaltsgewährung, das Bestehen der häuslichen Gemeinschaft oder der Nachweis schwerwiegender gesundheitlicher Gründe für Pflegebedürftigkeit hervorgehen müssen.

Während schon die Ausstellung behördlicher Nachweise über das Bestehen von Haushaltsgemeinschaften oder Pflegebedürftigkeit in vielen Drittstaaten kaum möglich sein dürfte, stellt sich erst recht die Frage, durch welches behördliche Dokument des Heimatlandes der Empfang einer freiwilligen Unterhaltszahlung nachgewiesen werden soll? Üblicherweise sollte das durch Kontoauszüge oder Einzahlungsbelege glaubhaft gemacht werden können, aber dabei handelt es sich nicht um ein „behördliches Dokument“.

Um der Regelung nicht ihre praktische Wirksamkeit zu nehmen, schlagen wir daher vor, neben behördlichen auch nicht-behördliche Dokumente oder andere Belege zu akzeptieren, sofern sie zum entsprechenden Nachweis geeignet sind.

- **Art. 1 Nr. 10: Anderen Verwandten Aufenthaltsverfestigung ermöglichen**

In § 11 Abs. 14 FreizügG ist vorgesehen, die Zeiten des rechtmäßigen Aufenthalts nach dem FreizügG von über fünf Jahren als Zeiten im Besitz der Niederlassungserlaubnis aufzufassen. Dies soll jedoch nicht für andere Verwandte mit Aufenthaltsrecht nach § 3a FreizügG gelten. Wie bereits oben dargestellt, halten wir die weitgehende Verweigerung einer Aufenthaltsverfestigung für diesen Personenkreis für unionsrechtlich zweifelhaft und integrationspolitisch kontraproduktiv.

Daher schlagen wir vor, diese Einschränkung zu streichen.

Zu den weiteren Gesetzesänderungen sowie zu dem Verordnungsentwurf sehen wir von einer Stellungnahme ab.

Berlin, 20. April 2020

Kontakt

Harald Löhlein (almik@paritaet.org)

Natalia Bugaj-Wolfram (migsoz@paritaet.org)