

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

– Drucksache 19/21750 –

Entwurf eines Gesetzes zur aktuellen Anpassung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften an das Unionsrecht

A. Problem

Gegen die Bundesrepublik Deutschland ist ein Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission (Nummer 2011/2086) anhängig, das die Umsetzung des Artikels 3 Absatz 2 der Richtlinie 2004/38/EG (Freizügigkeitsrichtlinie) sowie der damit korrespondierenden Formvorschriften des Artikels 8 Absatz 5 Buchstabe e und f und des Artikels 10 Absatz 2 Buchstabe e und f der Freizügigkeitsrichtlinie betrifft. Nach den genannten Vorschriften hat jeder Mitgliedstaat, unter anderem Deutschland, die Einreise und den Aufenthalt bestimmter Personengruppen zu Unionsbürgern zu erleichtern, wobei die genauere Ausgestaltung dieser Erleichterung dem Mitgliedstaat obliegt.

Nach erneuter Aufforderung der Europäischen Kommission und erneuter Prüfung im Lichte der zwischenzeitlich ergangenen Rechtsprechung, insbesondere des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 5. September 2012 in der Rechtssache C-83/11 (Rahman), kommt die Bundesregierung zu der Auffassung, dass die Umsetzung der genannten Richtlinienbestimmung nicht ausreichend ist.

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

Das Ende des im Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland vereinbarten Übergangszeitraums hat Auswirkungen für Studierende, Schülerinnen und Schüler, die eine Ausbildungsstätte im Vereinigten Königreich besuchen und dabei nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) gefördert werden. Nach dem Übergangszeitraum könnte Ausbildungsförderung für schon zuvor im Vereinigten Königreich aufgenommene Ausbildungsaufenthalte grundsätzlich nur noch für die Dauer von bis zu einem Jahr und nicht mehr für die komplette Ausbildung vor Ort geleistet werden. Um den

Betroffenen Vertrauensschutz zu gewähren und Brüche in ihrer Bildungsbiographie zu ersparen, die andernfalls aus Finanznot drohen könnten, sollen sie übergangsweise trotzdem noch bis zum Abschluss des bereits begonnenen Ausbildungsabschnitts im Vereinigten Königreich weiter gefördert werden können.

B. Lösung

Zur Erfüllung der Verpflichtungen nach europäischem Recht und auch im Interesse einer Reduzierung der Anzahl der gegen Deutschland gerichteten Vertragsverletzungsverfahren werden Artikel 3 Absatz 2, Artikel 8 Absatz 5 Buchstabe e und f und Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe e und f der Freizügigkeitsrichtlinie nunmehr durch eine geeignete Ergänzung des Freizügigkeitsgesetzes/EU umgesetzt. Bei der Ausgestaltung ist darauf zu achten, dass einerseits die neue Regelung in bestimmten Ausnahmefällen die Einreise und den Aufenthalt eines anderen Angehörigen eines Unionsbürgers erleichtert und die Vorgaben der Richtlinie in praktisch wirksamer Weise umgesetzt werden und dass andererseits eine Belastung der Sozialsysteme durch eine verstärkte Zuwanderung sonstiger Drittstaatsangehöriger zu im Bundesgebiet aufhältigen Unionsbürgern vermieden wird.

Zur Berücksichtigung der Statusrechte von Briten und ihren freizügigkeitsberechtigten Familienangehörigen, die nach dem Austrittsabkommen bestehen, werden im Freizügigkeitsgesetz/EU Regelungen geschaffen, die die an die nationalen Gesetzgeber gerichteten Regelungsaufträge umsetzen.

Zudem wird eine Grundlage dafür geschaffen, Auszubildenden auch nach Ende des nach dem Austrittsabkommen geltenden Übergangszeitraums für einen im Vereinigten Königreich bereits vorher begonnenen Ausbildungsabschnitt gegebenenfalls noch bis zu dessen Abschluss Leistungen nach dem BAföG zu gewähren.

Im Bereich der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) bedarf es zusätzlicher Regelungen, um einen reibungslosen Übergang nach dem Ende des Übergangszeitraums nach dem Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft sicherzustellen.

Der Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages hat beschlossen, den Gesetzentwurf im Wesentlichen um folgende Maßnahmen abzuändern und zu ergänzen:

- Sprachliche Klarstellung der ursprünglichen Formulierung „ordnungsgemäß bescheinigt“, die der deutschen Sprachfassung der Richtlinie 2004/38/EG entstammt,
- Aufgreifen des Anliegens des Bundesrats nach einer Klarstellung aus dem Beschluss Bundesratsdrucksache 263/20,
- Ausweitung der Verordnungsermächtigung des § 11a des Freizügigkeitsgesetzes/EU.

Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

C. Alternativen

Fortsetzung des gegen die Bundesrepublik Deutschland gerichteten Vertragsverletzungsverfahrens und Klage der Europäischen Kommission; Nichtumsetzung von Regelungen zum Aufenthaltsrecht nach dem geregelten Austritt des Vereinigten Königreichs oder Gewährung eines Aufenthaltsrechts für nach dem Austrittsabkommen berechnete Personen nur auf Antrag.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand entstehen nicht.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Vornehmlich aufgrund der obligatorischen Anzeige britischer Staatsangehöriger bei der Ausländerbehörde, um eine (zeitlich befristete) Aufenthaltskarte zu erhalten, entsteht den Bürgerinnen und Bürgern ein zusätzlicher jährlicher Zeitaufwand in Höhe von rund 8 000 Stunden und Sachaufwand von etwa 56 000 Euro. Einmalig fallen ein Zeitaufwand in Höhe von knapp 126 000 Stunden und Sachaufwand von rund 640 000 Euro an. Die vorgesehene Übergangsregelung zum BAföG führt zu keinem Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger. Die Regelung, dass laufende Geldleistungen nach dem SGB III weiterhin kostenfrei auf ein Konto eines Geldinstitutes mit Sitz im Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland überwiesen werden, wenn der Leistungsbezug innerhalb des Übergangszeitraums eingetreten ist, führt zu einer geringfügigen, nicht quantifizierbaren Reduzierung des Erfüllungsaufwands für Bürgerinnen und Bürger.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft ergibt sich keine Änderung des jährlichen Erfüllungsaufwands.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Durch das Gesetz entstehen keine neuen Informationspflichten für die Wirtschaft.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung ändert sich der jährliche Erfüllungsaufwand um rund 285 000 Euro. Der einmalige Erfüllungsaufwand beträgt rund 5 000 000 Euro. Betroffen ist hiervon fast ausschließlich die Landesebene, da die Ausländerbehörden für die Entgegennahme der Anträge britischer Staatsangehöriger auf Ausstellung von Aufenthaltskarten zuständig sind, welche im Wesentlichen den zusätzlichen Erfüllungsaufwand verursachen.

Bei der Übergangsregelung zum BAföG entstehen der Verwaltung keine zusätzlichen Belastungen, da für die vom Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU betroffenen Personen die bis zum Ende des im Austrittsabkommen geregelten Übergangszeitraums ohnehin bereits anzuwendenden Regelungen unverändert

weiterhin angewendet werden. Ohne die Übergangsregelung entstünde in Einzelfällen ein Mehraufwand für die Verwaltung, da vorzeitige Änderungen und Aufhebungen der Bewilligungsbescheide und die Einstellung von Ausbildungsförderungsleistungen geprüft werden müssten.

Die Regelung, dass laufende Geldleistungen nach dem SGB III weiterhin kostenfrei auf ein Konto eines Geldinstitutes mit Sitz im Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland überwiesen werden, wenn der Leistungsbezug innerhalb des Übergangszeitraums eingetreten ist, führt zu einer geringfügigen, nicht quantifizierbaren Reduzierung des Erfüllungsaufwands für die Agenturen für Arbeit.

Der Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln soll finanziell und stellenmäßig in den jeweiligen Einzelplänen ausgeglichen werden.

F. Weitere Kosten

Auswirkungen auf die Wirtschaft, auf Einzelpreise und das Preisniveau, auch das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten. Kosten für soziale Sicherungssysteme werden durch die konkrete Ausgestaltung der Ergänzungen des Aufenthaltsrechts vermieden. Die Übergangsregelung zum BAföG führt zu keinen weiteren Kosten. Den Bürgerinnen und Bürgern entstehen einmalig Gebühren in Höhe von 2,9 Millionen Euro und jährlich Gebühren in Höhe von 140 000 Euro.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/21750 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

1. Artikel 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Nummer 1 Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Nummer 2 Buchstabe b wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt.
 - bb) Nummer 4 Buchstabe c wird wie folgt geändert:
 - aaa) Die Wörter „ordnungsgemäß bescheinigte“ werden durch die Wörter „glaubhaft dargelegte“ ersetzt.
 - bbb) Die Wörter „nicht unter Nummer 2 fällt und“ werden gestrichen.
 - ccc) Die Wörter „nicht verheiratet“ werden durch die Wörter „weder verheiratet noch Lebenspartner einer Lebenspartnerschaft im Sinne der Nummer 2“ ersetzt.
 - b) In Nummer 4 Absatz 1 in dem Wortlaut vor Nummer 1 werden vor den Wörtern „das Recht“ die Wörter „auf Antrag“ eingefügt.
 - c) In Nummer 7 Buchstabe b Nummer 4 werden nach dem Wort „über“ die Wörter „die Umstände für“ eingefügt.
 - d) Nummer 11 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Absatz 8 Satz 1 in dem Wortlaut vor Nummer 1 werden die Wörter „von Familienangehörigen“ gestrichen.
 - bb) Absatz 14 Satz 2 wird aufgehoben.
 - e) Nach Nummer 11 wird folgende Nummer 12 eingefügt:

„12. § 11a wird wie folgt gefasst:

„§ 11a

Verordnungsermächtigung

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Einzelheiten der Ausstellung von Aufenthaltskarten nach § 5 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 7 Satz 1, Daueraufenthaltskarten nach § 5 Absatz 5 Satz 2, Aufenthaltsdokumenten-GB nach § 16 Absatz 2 Satz 1 und Aufenthaltsdokumenten für Grenzgänger-GB nach § 16 Absatz 3 entsprechend § 99 Absatz 1 Nummer 13a Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes sowie Einzelheiten des Prüfverfahrens entsprechend § 34 Nummer 4 des Personalausweisgesetzes und Einzelheiten zum elektronischen Identitätsnachweis entsprechend § 34 Nummer 5 bis 7 des Personalausweisgesetzes festzulegen.“

- f) Die bisherigen Nummern 12 bis 15 werden die Nummern 13 bis 16.
 - g) In der neuen Nummer 14 wird nach dem Wort „Deutschen“ ein Komma eingefügt.
2. In Artikel 3 Nummer 12 Spalte A wird das Anführungszeichen vor der Angabe „c)“ gestrichen.

Berlin, den 7. Oktober 2020

Der Ausschuss für Inneres und Heimat

Andrea Lindholz
Vorsitzende

Michael Kuffer
Berichterstatter

Dr. Lars Castellucci
Berichterstatter

Dr. Christian Wirth
Berichterstatter

Konstantin Kuhle
Berichterstatter

Ulla Jelpke
Berichterstatterin

Filiz Polat
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Michael Kuffer, Dr. Lars Castellucci, Dr. Christian Wirth, Konstantin Kuhle, Ulla Jelpke und Filiz Polat

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/21750** wurde in der 173. Sitzung des Deutschen Bundestages am 10. September 2020 an den Ausschuss für Inneres und Heimat federführend sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Arbeit und Soziales, den Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung und den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung beteiligte sich gutachtlich (Ausschussdrucksache 19(4)532).

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 107. Sitzung am 7. Oktober 2020 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/21750 empfohlen.

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat in seiner 90. Sitzung am 7. Oktober 2020 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/21750 empfohlen.

Der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** hat in seiner 54. Sitzung am 7. Oktober 2020 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/21750 empfohlen.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat in seiner 72. Sitzung am 7. Oktober 2020 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/21750 empfohlen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Inneres und Heimat hat in seiner 99. Sitzung am 16. September 2020 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD beschlossen, zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 19/21750 eine öffentliche Anhörung durchzuführen. Die öffentliche Anhörung, an der sich sechs Sachverständige beteiligt haben, hat der Ausschuss für Inneres und Heimat in seiner 101. Sitzung am 5. Oktober 2020 durchgeführt. Hinsichtlich des Ergebnisses der Anhörung wird auf das Protokoll der 101. Sitzung verwiesen (19/101).

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/21750 in seiner 102. Sitzung am 7. Oktober 2020 abschließend beraten und empfiehlt die Annahme des Gesetzentwurfs in der aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Fassung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

Die Änderungen entsprechen dem Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 19(4)599, der zuvor mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD angenommen wurde.

Den Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE. auf **Ausschussdrucksache 19(4)582** hat der Ausschuss für Inneres und Heimat zuvor mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt.

Der Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE. auf Ausschussdrucksache 19(4)582 hat einschließlich Begründung folgenden Wortlaut:

Der Innenausschuss wolle beschließen:

In Artikel 1 Nummer 11 des Gesetzentwurfs wird § 11 Absatz 14 Satz 2 aufgehoben.

Begründung:

Der zu streichende Satz „Soweit Rechtsfolgen nach anderen Gesetzen davon abhängen, dass ein Ausländer einen Aufenthaltstitel besitzt, treten diese Rechtsfolgen auch in Fällen des Satzes 1 nur ein, wenn dieser Aufenthaltstitel erteilt worden und nicht im Sinne des § 51 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes erloschen ist“ würde dazu führen, dass die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (Urteil vom 30. Januar 2013, B 4 AS 54/12 R) und vieler weiterer Sozialgerichte zur Prüfung des so genannten „fiktiven Aufenthaltsrechts“ ausgehebelt würde – in der Gesetzesbegründung ist von einer „Klarstellung“ in Reaktion auf eine „teilweise anderslautende Rechtsprechung in der Sozialgerichtsbarkeit“ die Rede.

Ein Sozialleistungsausschluss nach § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II bzw. § 23 Abs. 3 S. 1 SGB XII greift nach dieser bisherigen Sozial-Rechtsprechung nicht, wenn ein anderes Aufenthaltsrecht als das der Arbeitssuche besteht, wobei bereits der fiktive Anspruch oder die Möglichkeit einer entsprechenden Aufenthaltserteilung nach dem Aufenthaltsgesetz genügt. Dies betrifft Konstellationen, in denen zwar materiell kein Freizügigkeitsgrund nach dem Freizügigkeitsgesetz vorliegt, aber aufgrund der konkreten Lebenssituation mit einer Aufenthaltserteilung nach dem Aufenthaltsgesetz gerechnet werden kann (das Aufenthaltsgesetz ist auch für Unionsangehörige einschlägig, soweit dieses günstigere Normen als das Freizügigkeitsrecht vorsieht, § 11 Abs. 1 Satz 11 FreizügG/EU). Dies kann etwa schwangere Frauen, nicht Erwerbstätige während der Mutterschutzfrist, Pflegekinder, traumatisierte ehemalige Zwangsprostituierte im Frauenhaus, Mütter deutscher Kinder oder Schwangere, die die Geburt eines deutschen Kindes erwarten, betreffen (vgl. im Detail eine Auflistung entsprechender Fallbeispiele aus der Rechtsprechung in der Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbands zum vorliegenden Gesetzentwurf vom 28. August 2020, Seite 10). All diese Menschen könnten infolge der Neuregelung von Sozialleistungsausschlüssen mit zum Teil drastischen Auswirkungen auf ihr bisheriges Leben betroffen sein, obwohl sie absehbar ein Aufenthaltsrecht haben. Das wäre völlig unverhältnismäßig und eine unzumutbare Folge dieser Gesetzesänderung.

Der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V. KOK weist in einer aktuellen Kurzstellungnahme an den Innenausschuss darauf hin, dass mit der geplanten Gesetzesänderung das menschenwürdige Existenzminimum von EU-Bürgerinnen und -bürgern, die Betroffene von Menschenhandel sind, nicht mehr sichergestellt wäre. Die Betroffenen müssten nach einer Gesetzesänderung zunächst eine Aufenthaltserlaubnis bei einer Ausländerbehörde beantragen, die mit solchen außergewöhnlichen Fällen im Grenzbereich des EU-Freizügigkeitsrechts aber wenig vertraut sind, da EU-Bürgerinnen und -bürger grundsätzlich schon lange keine Anträge in den Ausländerbehörden mehr stellen müssen. Hinzu kommt, dass Ausländerbehörden solche Aufenthaltserlaubnisse an EU-Bürgerinnen und -bürger faktisch nicht oder nur sehr verzögert erteilen, weil sie deren sozialrechtliche Bedeutung nicht überblicken. Denn bei einem bestehenden Freizügigkeitsrecht ohne erfolgte oder beabsichtigte Verlustfeststellung ergibt sich für die Ausländerbehörden keine aufenthaltsrechtliche Notwendigkeit, eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Für die ohnehin überlasteten Ausländerbehörden bedeutete die Gesetzesänderung einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand, für die Betroffenen bedeutete sie eine enorme Belastung und Unsicherheit. Es geht hier um vulnerable Personen, die aufgrund ihrer Zwangslage oft über längere Zeit hinweg jeglicher Selbstbestimmung beraubt waren und deshalb von der bürokratischen Last eines komplizierten formalen Aufenthaltsbescheinigungsverfahrens als Bedingung für die Sicherung des Existenzminimums verschont werden sollten. Eine Streichung der „fiktiven Aufenthaltsprüfung“ wäre deshalb „sozialpolitisch verfehlt“, resümierte der KOK in seiner Stellungnahme.

Auch der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum vorliegenden Gesetz (Bundestagsdrucksache 19/21750, Anlage 3 zu Nummer 2) darum gebeten, die Neuregelung im Gesetzgebungsverfahren zu überprüfen. Es sei sinnvoll, die bestehende Möglichkeit zur „fiktiven Prüfung“ eines Aufenthaltsgrunds, wie sie in der Rechtsprechung etwa

des Bundessozialgerichts entwickelt wurde, zu erhalten. Andernfalls könnten Unionsbürgerinnen und Unionsbürger von Leistungen ausgeschlossen werden, obwohl sie einen objektiven Aufenthaltsgrund hätten.

Die Gegenäußerung der Bundesregierung hierzu (ebd., Anlage 4) überzeugt nicht. Die Gefahr etwaiger widersprüchlicher Beurteilungen zwischen Aufenthalts- und Sozialrecht ist gering, zumal im Falle einer aufenthaltsbeendenden aufenthaltsrechtlichen Entscheidung die entsprechenden sozialrechtlichen Rechtsfolgen dann auch eintreten würden. Demgegenüber ist die oben beschriebene Gefahr eines existenzbedrohlichen Sozialausschlusses in Fällen, in denen ein Aufenthaltsgrund gegeben ist und in denen häufig eine besondere Schutzbedürftigkeit vorliegt, sehr real und unbedingt zu vermeiden. Dem sozialen Rechtsstaat kommt diesbezüglich eine besondere Fürsorgepflicht für die betroffenen Unionsbürgerinnen und -bürger zu, ohnehin ist der Schutz der Menschenwürde oberste Verpflichtung aller staatlichen Gewalt (Art. 1 Abs. 1 GG).

Das Bundesverfassungsgericht hat zuletzt mit Beschluss vom 8. Juli 2020 – 1 BvR 1094/20 – eine Entscheidung des Hessischen Landessozialgerichts als verfassungswidrig aufgehoben, mit der trotz der schwierigen Rechtslage Sozialleistungen für eine unverheiratete rumänische Mutter zweier Kinder im Eilverfahren versagt wurden, weil ein Aufenthaltsrecht nach § 11 Abs. 1 Satz 11 FreizügG/EU i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthaltG (analog) vom Landessozialgericht mit der Begründung abgelehnt wurde, der teilzeiterwerbstätige Lebenspartner könne sich um die Kinder kümmern, ohne dabei die Wertungen der Art. 6 GG und Art. 8 EMRK zu berücksichtigen. Die fiktive Aufenthaltsprüfung bei der Gewährung existenzsichernder Leistungen ist also auch grund- und menschenrechtlich zwingend geboten.

IV. Begründung

Zur Begründung allgemein wird auf Drucksache 19/21750 verwiesen. Die vom Ausschuss für Inneres und Heimat vorgenommenen Änderungen auf Grundlage des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 19(4)599 begründen sich wie folgt:

Zu Nummer 1

Zu Buchstabe a

Zu Buchstabe aa

Es handelt sich um eine redaktionelle Korrektur.

Zu Buchstabe bb

Mit der Änderung in Dreifachbuchstabe aaa wird die missverständliche Formulierung „ordnungsgemäß bescheinigt“ ersetzt, die der deutschen Sprachfassung des Artikels 3 Absatz 2 Satz 1 Buchstabe b der Richtlinie 2004/38/EG entstammt. Die Formulierung könnte den Schluss nahelegen, dass die Eigenschaft der Partner als Lebensgefährten durch eine Bescheinigung zu belegen ist, die gerade dies zum Ausdruck bringt. Der Umstand, dass sich die Partner aber gerade nicht in einer Ehe oder eingetragenen Lebenspartnerschaft befinden müssen und daher für ihre Beziehung keine entsprechende besondere Urkunde existiert, wird durch die gewählte Formulierung besser zum Ausdruck gebracht. Die neue Formulierung bewirkt auch wegen des im Gesetzentwurf vorgesehenen § 5a Absatz 3 Nummer 4 des Freizügigkeitsgesetzes/EU nicht, dass die Behörde einen Nachweis der Beziehung allein auf Grund eigener Darlegungen oder allein auf Grund selbst gefertigter Belege der Partner annehmen müsste; für die im Sinne der Vorschrift erforderliche Darlegung kann sie weitere Nachweise verlangen.

Mit der Änderung in den Dreifachbuchstaben bbb und ccc wird das Anliegen des Bundesrats in seiner Stellungnahme vom 3. Juli 2020 auf Bundesrats-Drucksache 263/20 (Beschluss) aufgegriffen, eine Klarstellung vorzunehmen. Der Gesetzentwurf sieht vor, keine Mehrfachnachzüge zu Unionsbürgern auf Grundlage des neuen § 3a des Freizügigkeitsgesetzes/EU zu ermöglichen. Ihrem Wortlaut nach schließt die bisherige Formulierung nur aus, dass zeitgleich mehrere Lebensgemeinschaften im Sinne des § 1 Absatz 2 Nummer 4 Buchstabe c des Freizügigkeitsgesetzes/EU-E oder Ehe und Lebensgemeinschaft im Sinne des § 1 Absatz 2 Nummer 4 Buchstabe c des Freizügigkeitsgesetzes/EU-E bestehen und deshalb eine weitere Lebensgemeinschaft zum Nachzug nicht berechtigt. Offen gelassen würde damit allerdings die Möglichkeit, dass ein Berechtigter nach § 1 Absatz 2 Nummer 4 Buchstabe c des Freizügigkeitsgesetzes/EU-E neben einer Lebensgemeinschaft zeitgleich (auch) eine Lebenspartnerschaft im Sinne des § 1 Absatz 2 Nummer 2 des Freizügigkeitsgesetzes/EU-E zu einer anderen Person führen

kann, wobei die Lebensgemeinschaft dann nach dem Wortlaut des Gesetzes zu einem Nachzug berechtigen würde. Das Freizügigkeitsgesetz/EU differenziert hier nach dem Gesetzentwurf ausdrücklich zwischen dem Begriff der „Lebensgemeinschaft“, der in § 1 Absatz 2 Nummer 4 Buchstabe c Freizügigkeitsgesetz/EU gewählt wurde, sowie der „Partnerschaft“, auf den in § 1 Absatz 2 Nummer 2 des Freizügigkeitsgesetzes/EU abgestellt wird. Die neue Formulierung bezieht auch diese Konstellation ein.

Zu Buchstabe b

Es handelt sich um eine klarstellende Einfügung. Nach der gesetzlichen Konzeption des § 3a des Freizügigkeitsgesetzes/EU wird das entsprechende Aufenthaltsrecht auf Antrag erteilt. Nur ein spezifischer Antrag kann die erforderliche Einzelfallprüfung und die Ermessenausübung auslösen, die eine Verleihung des Aufenthaltsrechts zur Folge haben kann. Der neue § 11 Absatz 4 Satz 2 des Freizügigkeitsgesetzes knüpft auch an ein solches Antragserfordernis an und erklärt für diese Fälle § 81 des Aufenthaltsgesetzes für entsprechend anwendbar, wo geregelt ist, dass der Antrag vom betroffenen Ausländer zu stellen ist und in bestimmten Fallkonstellationen Fiktionswirkungen, also vorübergehende Aufenthaltsrechte bereits während der Antragsbearbeitung, entstehen oder fortbestehen. Da diese Verweisung ohne eine ausdrückliche Klarstellung in § 3a, dass es sich um einen solchen Fall handelt, ins Leere laufen würde, ist sie klarstellend im Wortlaut des Gesetzes aufzunehmen.

Zu Buchstabe c

Es handelt sich um eine redaktionelle Klarstellung. Die Änderung berücksichtigt in klarstellender Hinsicht, dass eine Beziehung selbst nicht nachweisbar ist. Nachweisbar sind vielmehr Umstände, aus denen sich in einer wertenden Gesamtschau ergibt, dass die Beziehung zwischen zwei Betroffenen der gesetzlichen Definition der „Lebensgefährten“ entspricht.

Zu Buchstabe d

Zu Buchstabe aa

Es handelt sich um eine redaktionelle Korrektur. Von der Norm erfasst werden sollen nicht, wie der bisherige Wortlaut nahelegen würde, Familienangehörige der in § 11 Absatz 8 Satz 1 Nummer 1 bis 3 des Freizügigkeitsgesetzes/EU genannten Personen, sondern diese Personen selber.

Zu Buchstabe bb

Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme vom 3. Juli 2020 auf Drucksache 263/20 (Beschluss) unter Nummer 2 um eine erneute Überprüfung der Regelung gebeten. In der Gegenäußerung der Bundesregierung wird deutlich, dass der Regelungsvorschlag speziell auf das Verhältnis zwischen Aufenthalts- und Sozialrecht abstellt. Die Regelung betrifft lediglich sozialrechtliche Fragestellungen, weshalb sie aus systematischen Gründen nicht in das Freizügigkeitsrecht aufgenommen werden soll.

Zu Buchstabe e

Durch die Änderung wird die Verordnungsermächtigung des § 11a des Freizügigkeitsgesetzes/EU auf sämtliche Fälle ausgeweitet, in denen nach den im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Gesetzesänderungen Aufenthaltsdokumente in Kartenform ausgegeben werden – insbesondere den unter das Austrittsabkommen fallenden „Alt-Briten“. Diese sollen hinsichtlich ihrer eID-Funktion gleich ausgestaltet sein. In der bisherigen Fassung wären nur die auch bisher in Kartenform ausgegebenen Dokumente an Familienangehörige von Unionsbürgern, die nicht Unionsbürger sind, von der Verordnungsermächtigung erfasst. Erweitert wird der Anwendungsbereich, nicht aber der materielle Umfang der Verordnungsermächtigung. Im Gegensatz zu zahlreichen einzelnen Einfügungen ist eine Neufassung des § 11a des Freizügigkeitsgesetzes/EU übersichtlicher.

Zu Buchstabe f

Es handelt sich eine Folgeänderung wegen der in Buchstabe e vorgesehenen Einfügung.

Zu Buchstabe g

Es handelt sich um eine redaktionelle Korrektur.

Zu Nummer 2

Es handelt sich um eine redaktionelle Korrektur.

Berlin, den 7. Oktober 2020

Michael Kuffer
Berichterstatter

Dr. Lars Castellucci
Berichterstatter

Dr. Christian Wirth
Berichterstatter

Konstantin Kuhle
Berichterstatter

Ulla Jelpke
Berichterstatterin

Filiz Polat
Berichterstatterin

