



Wortprotokoll der 108. Sitzung

Innenausschuss

Berlin, den 20. März 2017, 13:30 Uhr
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1
Paul-Löbe-Haus, Raum 4 900

Vorsitz: Ansgar Heveling, MdB

Öffentliche Anhörung

Einzigiger Tagesordnungspunkt

- a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Dr. Franziska Brantner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Familiennachzug für subsidiär Geschützte)

BT-Drucksache 18/10044

Federführend:
Innenausschuss

Mitberatend:
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Berichterstatter/in:
Abg. Andrea Lindholz [CDU/CSU]
Abg. Dr. Lars Castellucci [SPD]
Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]
Abg. Luise Amtsberg [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



- b) Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dagdelen, Frank Tempel, Sigrid Hupach, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Familiennachzug zu anerkannten Flüchtlingen
uneingeschränkt gewährleisten**

BT-Drucksache 18/10243

Federführend:

Innenausschuss

Mitberatend:

Auswärtiger Ausschuss

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Berichterstatter/in:

Abg. Andrea Lindholz [CDU/CSU]

Abg. Dr. Lars Castellucci [SPD]

Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]

Abg. Luise Amtsberg [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Anwesenheitslisten	5
II. Sachverständigenliste	14
III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten	15
IV. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	16
V. Anlagen	43
 <u>Stellungnahmen der Sachverständigen zur Öffentlichen Anhörung</u>	
Prof. Dr. Dr. h.c. Kay Hailbronner	18(4)807 A
Uwe Lübking	18(4)807 B
Prälat Dr. Karl Jüsten	18(4)807 C
Dr. Hendrik Cremer	18(4)807 D
RA Tim W. Kliebe	18(4)807 E
Dr. Philipp Schauer	18(4)807 F



Unangeforderte Stellungnahmen

Deutscher Anwaltverein	18(4)745
Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland	18(4)780
Arbeiterwohlfahrt, Bundesverband e. V.	18(4)809
Diakonie Deutschland, Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung, e. V.	18(4)810
Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen – Vertretung in Deutschland	18(4)816
Verband binationaler Familien und Partnerschaften	18(4)818
PRO ASYL e. V.	18(4)876



97

18. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)

Montag, 20. März 2017, 13:30 Uhr

CDU/CSU

Ordentliche Mitglieder

Unterschrift

Baumann, Günter

Binninger, Clemens

Bosbach, Wolfgang

Frieser, Michael

Hellmüth, Jörg

Heveling, Ansgar

Hoffmann (Dortmund), Thorsten

Lindholz, Andrea

Mayer (Altötting), Stephan

Ostermann Dr., Tim

Schäfer (Saalstadt), Anita

Schuster (Weil am Rhein), Armin

Veith, Oswin

Warken, Nina

Wendt, Marian

Wichtel, Peter

Woltmann, Barbara

Zertik, Heinrich

14. März 2017

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 1 von 5



öff

18. Wahlperiode

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)
Montag, 20. März 2017, 13:30 Uhr

CDU/CSU

Stellvertretende Mitglieder

Unterschrift

Albsteiger, Katrin

Berghegger Dr., André

Brähmig, Klaus

Brandt, Helmut

Fabritius Dr., Bernd

Feiler, Uwe

Giousouf, Cemile

Gröhler, Klaus-Dieter

Harbarth Dr., Stephan

Hauer, Matthias

Heck Dr., Stefan

Liebing, Ingbert

Luczak Dr., Jan-Marco

Monstadt, Dietrich

Sensburg Dr., Patrick

Ullrich Dr., Volker

Wellenreuther, Ingo

Wittke, Oliver

Dantel, Sylvia

S. Paatel



af

18. Wahlperiode

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)
Montag, 20. März 2017, 13:30 Uhr

SPD

Ordentliche Mitglieder

- Castellucci Dr., Lars
- Fograscher, Gabriele
- Grötsch, Uli
- Gunkel, Wolfgang
- Hartmann, Sebastian
- Lischka, Burkhard
- Mittag, Susanne
- Özdemir (Duisburg), Mahmut
- Reichenbach, Gerold
- Schmidt (Berlin), Matthias
- Veit, Rüdiger

Unterschrift

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

Stellvertretende Mitglieder

- Esken, Saskia
- Fechner Dr., Johannes
- Gerster, Martin
- Högl Dr., Eva
- Juratovic, Josip
- Kolbe, Daniela

Unterschrift



18. Wahlperiode

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)
Montag, 20. März 2017, 13:30 Uhr

SPD

Stellvertretende Mitglieder

Lühmann, Kirsten

Poschmann, Sabine

Rix, Sönke

Spinrath, Norbert

Yüksel, Gülistan

Unterschrift

G. Yüksel

DIE LINKE.

Ordentliche Mitglieder

Jelpke, Ulla

Korte, Jan

Renner, Martina

Tempel, Frank

Unterschrift

Stellvertretende Mitglieder

Dağdelen, Sevim

Hahn Dr., André

Karawanskij, Susanna

Unterschrift

14. März 2017

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 4 von 5



ef

18. Wahlperiode

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)
Montag, 20. März 2017, 13:30 Uhr

DIE LINKE.

Stellvertretende Mitglieder

Pau, Petra

Unterschrift



BÜ90/GR

Ordentliche Mitglieder

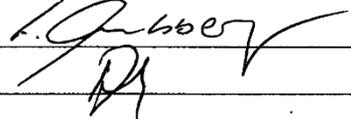
Amtsberg, Luise

Beck (Köln), Volker

Mihalic, Irene

Notz Dr., Konstantin von

Unterschrift



Stellvertretende Mitglieder

Häbelmann, Britta

Künast, Renate

Lazar, Monika

Mutlu, Özcan

Unterschrift

14. März 2017

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 5 von 5



öff.

Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)

Montag, 20. März 2017, 13:30 Uhr

	Fraktionsvorsitz	Vertreter
CDU/CSU	_____	_____
SPD	_____	_____
DIE LINKE.	_____	_____
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	_____	_____

Fraktionsmitarbeiter

Name (Bitte in Druckschrift)	Fraktion	Unterschrift
Thomas Hübner	Linke	
NICOLA WILL	SPD	
Simin Falsafi	LINKE	
Sven-Olaf Heckel	CDU/CSU	
Neda Norouzi-Kia	Grüne	
Henrik Lörger	CDU/CSU	
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

Stand: 20. Februar 2015
Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



off.

Tagungsbüro

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)
Montag, 20. März 2017, 13:30 Uhr

Seite 3

Bundesrat

Land	Name (bitte in Druckschrift)	Unterschrift	Amtsbezeichnung
Baden-Württemberg	GIJENZL		
Bayern	AFCARZ		
Berlin			
Brandenburg	Dr. Jampel	Recht	CSG
Bremen			
Hamburg			
Hessen			
Mecklenburg-Vorpommern	PAUCH	Pauch	
Niedersachsen			
Nordrhein-Westfalen			
Rheinland-Pfalz			
Saarland			
Sachsen			
Sachsen-Anhalt	Stortenbeck	St	StB 14
Schleswig-Holstein			
Thüringen			

Stand: 20. Februar 2015
Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 20. März 2017, 13.30 Uhr

Dr. Hendrik Cremer

Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin

Prof. Dr. Dr. h.c. Kay Hailbronner

Universität Konstanz

Prälat Dr. Karl Jüsten

Leiter des Kommissariats der deutschen Bischöfe, Berlin

RA Tim W. Kliebe

FrankfurtLegal, Frankfurt am Main

Uwe Lübking

Deutscher Städte- und Gemeindebund, Berlin

Dr. Philipp Schauer

Auswärtiges Amt, Berlin



Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

<u>Sachverständige</u>	<u>Seite</u>
Dr. Hendrik Cremer	16, 39
Prof. Dr. Dr. h.c. Kay Hailbronner	18, 37, 38, 39
Prälat Dr. Karl Jüsten	19, 36
RA Tim W. Kliebe	20, 33
Uwe Lübking	22, 24, 31
Dr. Philipp Schauer	24, 30, 31
 <u>Abgeordnete</u>	
Vors. Ansgar Heveling (CDU/CSU)	16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 27, 28 30, 31, 33, 37, 39, 40
BE Abg. Andrea Lindholz (CDU/CSU)	25, 31
Abg. Rüdiger Veit (SPD)	27, 31, 37
Abg. Petra Pau (DIE LINKE.)	24, 27
Abg. Luise Amtsberg (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	28



Einzigiger Tagesordnungspunkt

a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Dr. Franziska Brantner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Familiennachzug für subsidiär Geschützte)

BT-Drucksache 18/10044

b) Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dagdelen, Frank Tempel, Sigrid Hupach, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Familiennachzug zu anerkannten Flüchtlingen uneingeschränkt gewährleisten

BT-Drucksache 18/10243

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Dann eröffne ich die 108. Sitzung des Innenausschusses, die wir als öffentliche Anhörung zu zwei Vorlagen bzw. einem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und einem Antrag der Fraktion DIE LINKE. durchführen.

Ich danke Ihnen, sehr geehrte Herren Sachverständige, dass Sie der Einladung des Innenausschusses nachgekommen sind, um die Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Innenausschuss und den mitberatenden Ausschüssen zu beantworten. Die Ergebnisse der Anhörung dienen dazu, die Beratung zu diesen Vorlagen vorzubereiten.

Ich darf auch sehr herzlich die Gäste begrüßen. Ganz herzlich bedanken darf ich mich für die eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen bei den Sachverständigen, umso mehr wegen der Kürze der Zeit. Sie sind an die Mitglieder des Innenausschusses und der mitberatenden Ausschüsse verteilt und werden dem Protokoll über diese Sitzung beigefügt. Ich gehe davon aus, dass Ihr Einverständnis, sehr geehrte Herren Sachverständige, zur öffentlichen Durchführung der Anhörung auch die Aufnahme der Stellungnahme in eine Gesamtdrucksache umfasst. Ich ernte damit keinen Widerspruch.

Die Sitzung heute wird im Parlamentsfernsehen übertragen. Von der heutigen Anhörung wird für ein Wortprotokoll eine Bandabschrift gefertigt. Das Protokoll wird Ihnen dann zur Korrektur

übersandt. Im Anschreiben werden Ihnen weitere Details zur Behandlung mitgeteilt. Die Gesamtdrucksache bestehend aus Protokoll und schriftlichen Stellungnahmen wird im Übrigen auch ins Internetangebot des Deutschen Bundestages eingestellt.

Zum zeitlichen Ablauf darf ich anmerken, dass insgesamt eine Zeit von 13.30 bis 15.30 Uhr für diese Anhörung vorgesehen ist. Einleitend erhält jeder Sachverständige die Gelegenheit, in einem Eingangsstatement von längstens fünf Minuten vorzutragen. Sie sehen, hier läuft keine Uhr rückwärts. Maßgeblich ist also das Chronometer des Vorsitzenden. Ich werde, wenn die Zeit überschritten wird, anfangen zu hüsteln und behalte mir noch weitere Maßnahmen vor, wenn es dann noch weitergeht. Bisher haben wir das in guter Praxis hinbekommen.

Dann kommt es zu einer Fragerunde der Berichterstatterinnen und Berichterstatter und weiteren Abgeordneten, wobei ich jetzt schon die Kolleginnen und Kollegen bitte, dass die Fragesteller grundsätzlich immer den Sachverständigen benennen, an den die Fragen gerichtet werden. Möglichst knapp gehaltene und limitierte Fragen eröffnen natürlich die Möglichkeit, dass mehrere Kolleginnen und Kollegen dran kommen, weil wir dann mehrere Runden machen können.

Ich darf sehr herzlich für die Bundesregierung Herrn Staatssekretär Dr. Krings begrüßen. Entsprechend der alphabetischen Reihenfolge beginnen wir jetzt mit den Eingangsstatements bei Herrn Dr. Cremer vom Deutschen Institut für Menschenrechte. Sie erhalten nun das Wort.

SV Dr. Hendrik Cremer (Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrter Herr Dr. Krings. Zunächst möchte ich mich dafür bedanken, hier heute für das Institut sprechen zu dürfen.

Die Aussetzung des Familiennachzugs hat für die Betroffenen zur Folge, für Menschen die etwa aus Syrien geflohen sind, dass sie drei Jahre oder noch länger von ihren Familienangehörigen getrennt sind. Für unbegleitete Minderjährige, die zwischenzeitlich volljährig werden, hat die Aussetzung des Familiennachzugs sogar zur Folge, dass sie ihre Eltern gar nicht wiedersehen können.



Aus der Praxis wird daher zunehmend über verzweifelte Väter, Mütter und Kinder berichtet, die nach Deutschland geflohen sind, während der Rest der Familie im Kriegsgebiet oder in Flüchtlingslagern außerhalb Deutschlands ausharren muss, weil die Flucht für alle zu gefährlich oder zu teuer war. Auch die Vormünder unbegleiteter Mündel verzweifeln, weil sie die Mütter und Väter ihrer Mündel nicht ersetzen können.

Der Schutz der Familie ist im Grundgesetz und in zahlreichen verbindlichen internationalen und europäischen Menschenrechtsverträgen verankert. Geschützt wird die spezifische psychologische und soziale Funktion familiärer Bindungen. Dementsprechend haben Kinder auch ein Recht auf regelmäßige persönliche Beziehungen und unmittelbare Kontakte zu beiden Elternteilen, was in der UN-Kinderrechtskonvention oder in der EU-Grundrechtcharta ausdrücklich kodifiziert ist. Auch das Bundesverfassungsgericht hat die besondere Bedeutung der Familie als Lebens- und Erziehungsgemeinschaft von Eltern und Kindern wiederholt hervorgehoben. In der UN-Kinderrechtskonvention heißt es dazu, dass den Mitgliedern der Familie als Grundeinheit der Gesellschaft der erforderliche Schutz und Beistand gewährt werden soll, damit sie ihre Aufgaben innerhalb der Gesellschaft voll erfüllen kann.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Artikel 6 GG und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention gibt es zwar kein generelles Recht auf Familiennachzug. Gleiches gilt mit Blick auf die UN-Kinderrechtskonvention. Anders verhält es sich hingegen im Fall von subsidiär Schutzberechtigten, bei denen, wie im Fall von Menschen, die den Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention erhalten, keine Möglichkeit besteht, Ehe und Familie im Herkunftsstaat zu leben. Ist die Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft in einem anderen Staat nicht möglich bzw. nicht zumutbar, so drängt die Pflicht des Staates, die Familie zu schützen, migrationspolitische Belange des Staates regelmäßig zurück. Lehnen die bearbeitenden Behörden die Prüfung eines Antrags auf Familiennachzug unter Bezugnahme auf die Aussetzung des Familiennachzugs pauschal ab,

was gegenwärtig die Praxis ist, so ist dies unzulässig.

In der öffentlichen Debatte wird immer wieder das Szenario einer Flüchtlingswelle an die Wand gemalt, die durch den Familiennachzug ausgelöst werden würde. Ein solches Szenario entbehrt jeder Grundlage. Beim Familiennachzug zu Asyl- oder subsidiärer Schutzberechtigten geht es darum, dass Menschen sicher und legal nach Deutschland einreisen können. Dies findet im Rahmen eines geordneten Verfahrens und damit auch schrittweise statt. Jede Einreise eines Vater, einer Mutter oder eines Kindes nach Deutschland geht die Erteilung eines Visums voraus. Die Aussetzung des Familiennachzugs hat hingegen gesamtgesellschaftliche nachteilige Folgen, da die positiven Impulse des familiären Zusammenlebens nicht für die Integration genutzt werden können. Wie sollen Eltern sich etwa im Deutschunterricht konzentrieren können, wenn sie permanent in Sorge um ihre Kinder sind, die oftmals noch in Kriegsgebieten ausharren müssen. Wie sollen Kinder damit fertig werden, dass sie zwar Schutz erhalten haben, die Eltern oder auch ihre Geschwister hingegen weiterhin existenziellen Bedrohungen ausgesetzt sind. Die ständige Sorge um die Familie, das Bemühen mit ihr Kontakt zu halten, bindet viele Kräfte der hier lebenden Menschen. Je länger ihre Situation des Wartens, der Ungewissheit und der Hilflosigkeit andauert, je größer wird auch das Risiko, dass die Betroffenen daran zerbrechen, Familien zerstört werden.

Die Trennung minderjähriger Kinder von ihren Eltern kann schon nach kurzer Dauer zu erheblichen Belastungen bei den Betroffenen führen. Die UN-Kinderrechtskonvention verpflichtet die Vertragsstaaten deshalb ausdrücklich dazu, Anträge zur Familienzusammenführung beschleunigt zu bearbeiten. Bereits die langen Wartezeiten bei den Asyl- und Visumverfahren stellen eine extreme Belastung dar. Die derzeitige Aussetzung des Familiennachzugs läuft einer beschleunigten Bearbeitung indes diametral entgegen. Sie verstößt damit gegen Artikel 10 Absatz 1 der UN-Kinderrechtskonvention.

Hinsichtlich der Frage, wie die Anträge jeweils in materiell-rechtlicher Hinsicht zu entscheiden sind, ist Artikel 3 Absatz 1 der Konvention von zentraler Bedeutung. Die Vertragsstaaten der Konvention



sind demnach dazu verpflichtet, Anträge auf Familiennachzug so zu entscheiden, dass das Kindeswohl dabei als ein vorrangiger Gesichtspunkt Berücksichtigung findet. Gerade die Wahrung der Familieneinheit hat einen überragenden Stellenwert für das Kindeswohl, was auch die UN-Kinderrechtskonvention selbst sehr deutlich macht. Das Institut empfiehlt dem Gesetzgeber daher, die Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten umgehend wieder aufzuheben. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dr. Cremer. Herr Prof. Hailbronner, Sie haben das Wort.

SV Prof. Dr. Dr. h.c. Kay Hailbronner (Universität Konstanz): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Ich möchte mich auf einige kurze Bemerkungen vor allem zu der völker- und europarechtlichen Lage beschränken, obwohl das schon extensiv diskutiert worden ist und eine kurze Vorbemerkung zu der Frage machen, ein Gesetz, das erst vor kurzem verabschiedet wurde, jetzt gleich wieder zur Debatte zu stellen. An sich ist das eher ungewöhnlich, dass man ein Gesetz, dass man vor kurzer Zeit verabschiedet hat – das kann man zwar machen, aber es ist eigentlich ungewöhnlich wenn nicht besondere Gründe dafür sprechen, dieses Gesetz zur Diskussion zu stellen.

Das Gesetz ist mit der möglichen Überlastung der Integrationssysteme von Staat und Gesellschaft begründet worden, d. h. wörtlich so in der Begründung des Entwurfs, um die aktuellen Probleme der Integration zu bewältigen. Es ist nicht unter dem Vorbehalt verabschiedet worden, dass nur wenige Personen von dem Gesetz betroffen sind. Es ist zwar richtig, dass man damals davon ausging, das kann man nachlesen, dass nur relativ wenige Personen damals subsidiären Schutz erhalten, aber das ist eine Begründung oder ein Motiv, das eigentlich keine Rolle spielen kann für die Wirkung des Gesetzes. Denn es ist auf die Personen gerichtet, die subsidiären Schutz bekommen. Die Gründe, warum man damals von einer relativ kleinen Zahl von subsidiär Geschützten ausging, die sind eigentlich ganz leicht zu verstehen. Wenn man damals schon geschaut hätte, wie die Praxis der anderen EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf Anerkennung als subsidiär Geschützter oder Flüchtling ist, dann

hätte man auch schon erkennen können, dass eine relativ große Zahl von Personen eigentlich in der Kategorie des subsidiär Geschützten vor allem der syrischen Flüchtlinge untergebracht sind und nicht in der Kategorie der Genfer Konventionsflüchtlinge. Warum man trotzdem in einer Vielzahl von Fällen den Genfer Konventionsstatus gegeben hat, darüber kann man spekulieren. Eine Ursache ist ganz sicher, unter dem großen Andrang war das Bestreben da, möglichst schnell mit den Verfahren abzuschließen und deshalb möglichst auch ohne Anhörung ein solches Verfahren mit einer Anerkennung als Konventionsflüchtling zu beenden.

Es ist aber vom rechtlichen her – so ist es zwar verständlich, dass solche Praktiken dann auch geübt werden – aber um es ganz deutlich zu machen, auch im Hinblick auf den Antrag der hier vorliegt: Es ist eine Rechtsfrage und es kann keine Anweisung geben, weder vom Bundesinnenministerium noch von dem Deutschen Bundestag, eine Anerkennung auszusprechen, die nicht dem geltenden Recht entspricht. Man kann das geltende Recht zwar ändern, aber, eine Parlamentsentschließung, die mit dem geltenden Recht nicht vereinbar ist – dann wäre das zumindest eine nichtige Aufforderung. Die Gerichte sind an Gesetz und Recht gebunden. Solange Gesetz und Recht nicht geändert worden sind, müssen sie das beachten.

Einige Oberverwaltungsgerichte haben bekanntlich auch die Rechtsprechung schon bestätigt, dass kein Grund für eine Anerkennung nach der Genfer Konvention gegeben ist. Dafür spricht natürlich auch einiges auch im Hinblick auf die Veränderung der Bedrohungssituation. Darüber könnte man länger reden, aber das will ich jetzt einmal so im Raum stehen lassen.

Dass der Migrationsdruck geringer geworden wäre, das kann man auch nicht sagen. Wenn man sich vergegenwärtigt, dass wir beim Bundesamt immer noch, ich habe mir die Zahlen aus den Statistiken herausgesucht, 348.523 anhängige Verfahren, also als Überhang aus der großen Flüchtlingsbewegung 2015/2016 haben, spricht nichts, aber auch gar nichts dafür, dass wir in Zukunft wirklich eine drastische Entlastung im Hinblick auf den Migrationsdruck haben. Wir können davon ausgehen – wenngleich wir das nicht genau wissen können, wie viele Personen in Zukunft einen



Familiennachzug beantragen wollen – aber wir können davon ausgehen, allein von den Zahlen die wir bisher haben, dass der Migrationsdruck auch im Hinblick auf den Familiennachzug anhalten wird und anhaltend große Probleme bereiten wird. Ich denke, das AA wird auch dazu noch einiges ausführen.

Eine kurze Bemerkung noch zu den völker- und europarechtlichen Sachen und Fragen, die hier auftauchen. Nur einen Satz vorweg. Es gibt keinen Rechtsanspruch auf Familiennachzug. Weder im Völkerrecht, noch aufgrund der UN-Charta. Es gibt einen Rechtsanspruch im sekundären Gemeinschaftsrecht für anerkannte Flüchtlinge. Im Übrigen gibt es keinen Rechtsanspruch aus Verfassungs- oder Völkerrecht. Es ist völlig klar – mich wundert immer ein bisschen, wie die Diskussion eigentlich und dann auch die juristische Diskussion verläuft – es ist völlig klar, dass es sich um Abwägungsentscheidungen handelt. Das haben das Bundesverfassungsgericht mehrfach und übrigens auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seinen Entscheidungen klar betont. Es gibt eine Abwägung, bei der das öffentliche Interesse einschließlich des Interesses an einer Steuerung und Kontrolle der Zuwanderung abgewogen werden kann und muss, mit dem berechtigten Interesse von Personen, einen Familiennachzug zu erreichen. Diese Abwägung ist nicht von vornherein festgelegt. Sie ist auch nicht bei subsidiär Geschützten festgelegt. Die Formulierungen, die wir gerade gehört haben, müssen auf dem Hintergrund verstanden werden, dass das Bundesverfassungsgericht in einer Situation entschieden hat, wo bereits ein gesichertes Aufenthaltsrecht jemandem gegeben wird. Da ist die Interessenlage auch wieder anders als bei jemandem, der von vornherein unter dem Vorbehalt, dass möglicherweise sein oder ihr Aufenthaltsrecht beendet wird, einen solchen Familiennachzug erstrebt. Das ist eine andere Interessenlage und jede Interessenlage muss für sich beurteilt werden und die subsidiär Geschützten sind nicht notwendig in der gleichen Interessenlage, wie etwa Genfer Konventionsflüchtlinge. Damit mache ich Schluss. Ich sage später gerne noch etwas zu der Differenzierung zwischen den beiden Kategorien.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Prof. Hailbronner. Herr Prälat Dr. Jüsten, bitte.

SV Prälat Dr. Karl Jüsten (Leiter des Kommissariats der deutschen Bischöfe, Berlin): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrter Herr Staatssekretär, sehr geehrte Mitglieder des Deutschen Bundestags, meine sehr verehrten Damen und Herren. Auch grüße ich die Gäste oben auf der Tribüne. Ich bedanke mich für die Gelegenheit, heute Stellung zu nehmen.

Ich kann sehr gut an Herrn Dr. Cremer anschließen. Die Kirchen geben ihre Stellungnahmen im Bereich Ausländerrecht stets zusammen ab. Deshalb kann ich hier und heute auch im Namen von Prälat Dr. Dutzmann, dem Bevollmächtigten des Rates der EKD sprechen.

Wir sind der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Geschützten entschieden entgegengetreten. Umso mehr begrüßen wir die Initiative, mit der diese Entscheidung zurückgenommen werden soll. Sehr geehrter Herr Prof. Hailbronner, das ist keine Frage der großen oder kleinen Zahlen, sondern das ist eine Frage der Humanität. Selbstverständlich mögen ihre verfassungsrechtlichen Erwägungen berechtigt sein, aber es geht hier um Menschen, um Schicksale, Einzelschicksale, übrigens in kleiner Zahl. Die Aussetzung hat aber erhebliche negative Auswirkungen auf die Betroffenen selbst. Die kirchlichen Beratungsstellen sind beinahe täglich mit diesen Schicksalen konfrontiert, ich ehrlich gesagt heute Morgen wieder. Die Beraterinnen und Berater, unsere Priester, teilweise unsere Bischöfe werden um Hilfe gebeten. Die Betroffenen sind nahezu vollständig von der Sorge um ihre Familienmitglieder in Anspruch genommen. Für das Erlernen der deutschen Sprache oder die Integration in den Arbeitsmarkt sind daneben nur noch wenige Ressourcen vorhanden. Unsere Berater stehen darüber hinaus vor der schwierigen Aufgabe, die unterschiedliche Behandlung von Flüchtlingen und subsidiär Geschützten immer wieder erklären zu müssen. Für die Betroffenen ist dies nicht nachvollziehbar, da es für beide Gruppen unmöglich ist, in ihrem Herkunftsland eine familiäre Einheit herzustellen.



Ich möchte zur Erläuterung einen exemplarischen Fall heranziehen. Eine junge Frau ist im Herbst 2015 als unbegleitete Minderjährige nach Deutschland gekommen. Ein Jahr später im Oktober 2016 erhielt sie subsidiären Schutz. Im März 2018 wird der Familiennachzug aufgrund ihrer Volljährigkeit nicht mehr möglich sein. Im ersten Jahr wurde sie als fröhlich und sehr motiviert beschrieben. Sie besucht eine Gewerbeschule und hat erstaunlich schnell die deutsche Sprache erlernt. Seit Erhalt des subsidiären Schutzes bricht sie im Gespräch wiederholt in haltloses Weinen aus. Sie ist verwirrt und oft unpünktlich bzw. vergisst die vereinbarten Termine. Ihre Mitbewohnerinnen beschreiben sie als depressiv. Sie selbst gibt an, morgens oft keine Motivation zu haben aufzustehen und in die Schule zu gehen. Es wäre dringend notwendig eine berufliche Planung und Perspektive zu erarbeiten, daran ist allerdings nicht zu denken. Da ihr gesamtes Denken fast ausschließlich um die Probleme mit der Familienzusammenführung kreisen und hier eine psychologische Stabilisierung erfolgen müsste.

Diesem Beispiel könnte ich noch unzählige hinzufügen. Egal ob es sich um allein eingereiste Männer oder Frauen handelt, ob eine gesamte Familie, ein Kind oder der Ehegatte nachgezogen werden soll, alle eint die Sorge um ihre Angehörigen. Die Angst bei der nächsten Kontaktaufnahme niemanden mehr zu erreichen oder vom Tod der Frau, des Mannes oder eines Kindes zu erfahren, ist übermächtig. Ich habe bewusst den Fall einer unbegleiteten Minderjährigen aus Syrien gewählt, um auf zwei Argumente einzugehen die immer wieder genannt werden.

Zum einen würden die Minderjährigen vorgeschickt um den Familiennachzug zu ermöglichen, zum anderen sei der Familiennachzug zu subsidiär Geschützten nicht notwendig, da mit deren baldiger Rückkehr zu rechnen sei. Beide Argumente halte ich für falsch. Aus unseren Einrichtungen hören wir, dass nur sehr wenige Minderjährige tatsächlich vorgeschickt werden. Eine Vielzahl wurde auf der Flucht von der Familie getrennt oder es handelt sich um Waisen. Männliche Jugendliche sind häufig davon bedroht ins Militär eingezogen oder von Milizen zwangsrekrutiert zu werden. Schließlich spielen auch ökonomische Gesichtspunkte eine Rolle,

wenn die Flucht nur für einen finanziert werden kann, wird derjenige geschickt der die Strapazen am ehesten übersteht. Außerdem steht der Anspruch auf Familienzusammenführung allen Mitgliedern der Kernfamilie gleichermaßen zu. Unbegleitete Minderjährige werden nicht bevorzugt behandelt. Auch eine baldige Rückkehr der Betroffenen in ihre Herkunftsländer ist nicht zu erwarten. Syrien ist hier nur das prominenteste Beispiel.

Ich halte es für gefährlich diese Personen an einer nachhaltigen Integration zu hindern. Die Folgen kennen wir alle, wenn Integration nicht geschieht und gelingt. Dies belastet die Betroffenen und die Gesellschaft in vielfacher, nicht nur in finanzieller Weise. Daran können wir als Gesellschaft kein Interesse haben. Vielmehr sollten wir alles daran setzen ihnen ein gelingendes und selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. Hierbei spielt die Einheit der Familie eine existenzielle Rolle. Meine sehr verehrten Damen und Herren, uns als Kirche ist der Zusammenhalt der Familie, hier in unseren eigenen familienpolitischen Debatten in Deutschland so wichtig, dass es da geradezu absurd wäre, wenn wir Familien, wenn sie auf der Flucht sind, nicht die gleichen Möglichkeiten eröffnen wie wir es für Familien hier in Deutschland tun. Wir können als katholische Kirche gar nicht in irgendeiner Weise akzeptieren, dass Familien auf der Flucht getrennt werden. Vielen Dank, für Ihre Geduld.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Prälat Dr. Jüsten. Dann darf ich mich jetzt zu meiner anderen Seite wenden und Herrn Rechtsanwalt Kliebe das Wort erteilen.

SV Rechtsanwalt **Tim W. Kliebe** (Deutscher Anwaltverein, Berlin): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren. Ich möchte mich zunächst für die Gelegenheit bedanken heute die anwaltliche Sicht auf die Folgen der Aussetzung des Familiennachzugs subsidiärer Schutzberechtigte darzustellen.

Der Deutsche Anwaltverein hat bereits in seiner Stellungnahme im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Asylpaket II ausführlich dargestellt, dass erhebliche rechtliche Bedenken gegen die Aussetzung des Familiennachzugs bestehen. Zum einen gehen wir



davon aus, dass aus Artikel 6 Absatz 1 GG eine Pflicht des Staates und der Behörden folgt einem subsidiären Schutzberechtigten die Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft mit seinen Familienangehörigen im Bundesgebiet zu ermöglichen. Natürlich ist es eine Einzelfallabwägung, die Herr Prof. Hailbronner dargestellt hat, aber wenn die Familie ihre Einheit im Herkunftsland nicht herstellen werden kann und genau das wurde gerade festgestellt, dass dem subsidiären Schutzberechtigten Gefahr für Leben oder Freiheit droht, der kann dahin nicht zurück. Dann kann die familiäre Einheit logischerweise nur im neuen Herkunftsland, in einem neuen Heimatland hier in Deutschland hergestellt werden. Den Satz hat Herr Dr. Cremer schon zitiert, „kann die familiäre Lebensgemeinschaft zumutbar nur im Bundesgebiet gelebt werden, haben einwanderungspolitische Gründe regelmäßig zurückzustehen.“ Dieser Satz ist ständige Rechtsprechung seit den 80er Jahren des Bundesverfassungsgerichts. Auch unionsrechtlich scheint möglichst Familiennachzug geboten. Sie haben gerade noch die Stellungnahme vom UNHCR gelesen, die zur heutigen Anhörung geschrieben wurde. Es geht darum, dass man eigentlich die Flüchtlinge und die subsidiären Schutzberechtigten gleichwertig in dem internationalen Schutzstatus aufnehmen möchte und dass dort eine Gleichbehandlung stattfinden soll, d. h. Familiennachzug zu Flüchtlingen aber auch Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten.

Schließlich auch die Rechtsprechung des EGMR. Es gibt zwei wichtige Entscheidungen. Einmal vom 28. November 1996 und dann noch Tuquabo-Tekle vom 1. Dezember 2005 – beide Male Kindernachzüge. Im ersten Fall wurde der nicht ermöglicht und der Kindernachzug als Verstoß gegen Artikel 8 Absatz 1 EMRK angesehen.

Der zweite Fall Tuquabo-Tekle, da geht es um eine äthiopische Flüchtlingsfrau, die ihr Kind bei der Großmutter zurückgelassen hat um selbst ihr Leben in Sicherheit zu bringen. Erst nach Norwegen, dann in die Niederlande, dort mittlerweile einen Aufenthalt und jetzt möchte sie den Nachzug des Kindes realisieren. Dabei geht es gar nicht immer nur um die Frage, ob der Aufenthalt mittlerweile langfristig legitimiert ist, sondern es geht um die Frage, wenn nicht in den Niederlanden in diesem

Fall, wo dann? Wenn es sonst wo nicht geht, dann eben nur in den Niederlanden. Das ist die entscheidende Einschränkung, deswegen muss der Familiennachzug gewährleistet werden.

Welche Konsequenzen hat der Ausschluss des Familiennachzugs in meiner anwaltlichen Praxis? Drei Beispiele.

Seit ein bis zwei Jahren ist es unter den Geflüchteten üblich den unterschiedlichen Status anhand der Länge der erstmals erteilten Aufenthaltserlaubnis zu unterscheiden. Die Frage lautet: Bekomme ich jetzt ein oder drei Jahre. Die zweite Frage lautet: Und wann kann ich meine Familie nach Deutschland nachholen. Den Unterschied zwischen dem unbefristet zuerkannten Status und der zunächst befristeten erteilten Aufenthaltserlaubnis den kann ich erklären. Aber zu erklären, weshalb der Familiennachzug zu subsidiären Schutzberechtigten ausgeschlossen ist, ist rational unmöglich. Ich kann jedes Mal beobachten, wie Menschen die sich eben noch über ihre positive Entscheidung des Bundesamtes gefreut haben, binnen weniger Minuten völlig zusammenbrechen. Hilflös, mutlos den Kopf schütteln und sich immer wieder fragen, warum Deutschland ihnen so etwas antue? Das Problem für mich, es gibt keine rationalen Gründe, die die weitere Trennung eines Menschen der eben auf Grund von Krieg oder anderen bewaffneten Konflikten aus seinem Herkunftsland fliehen musste, logisch erklären können. Für die Betroffenen stellt sich diese Maßnahme als reine Willkür dar.

Neulich zeigte mir ein Geflüchteter auf seinem Smartphone die App, mit der er sich auf den Abschlusstest seines Integrationskurses vorbereitete. Das sind so 310 Fragen vom Bundesamt. Kann man im Internet nachlesen. Frage 248 lautet, die Erziehung der Kinder in Deutschland ist vor allem Aufgabe a) des Staates, b) der Eltern, c) der Großeltern oder d) der Schulen. Richtige Antwort, völlig überraschend, b) der Eltern. Er fragte mich, weshalb es sein könne, dass der Staat ihm einerseits erkläre, dass die Kindeserziehung Elternsache sei, er aber sein neugeborenes Kind, das mittlerweile zwei Jahre alt ist, bis heute noch nicht sehen durfte. Gerne würde er sich an der Erziehung seiner Kinder beteiligen. Die sitzen aber in Syrien fest.



Zweiter Punkt. Alle Geflüchteten, die Familienangehörige haben, erheben Klage vor dem Verwaltungsgericht, wenn ihnen lediglich der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist. Als Anwalt kann ich mir den Mund fusselig reden, kein Betroffener lässt sich von der Klageerhebung abbringen, auch wenn nach meiner Einschätzung der subsidiäre Schutzstatus rechtlich gesehen die vollkommen richtige Entscheidung ist. Es wird unbedingt geklagt um es sich nicht vorwerfen lassen zu müssen, dass man nicht alles versucht habe, um die Familie nach Deutschland bringen zu können. Ohne Familiennachzug kann ich Mandanten in dieser Konstellation in fast allen Fällen davon abbringen Klage zu erheben. Die eher fiktive Hoffnung, die mit einer Klage verbunden ist, genügt aber in den allen Fällen, wenn es um den Familiennachzug geht, aus.

Allein im vergangenen Jahr wurden ungefähr 50.000 Klagen nur deshalb erhoben, um dieses „upgrade“ zu bekommen, vom subsidiären Schutzstatus in den Flüchtlingsstatus. In Deutschland haben wir 49 Verwaltungsgerichte, die sich mit dem Asylrecht auseinandersetzen müssen. In Rheinland-Pfalz sind drei davon befreit. Deswegen insgesamt 52, davon machen 49 Asylrecht. Im Schnitt sind das 1.000 Verfahren, nur in acht Monaten 2016, für jedes Verwaltungsgericht. Die brechen darunter zusammen. Alle anderen, die Entscheidungen brauchen, die anderen Geflüchteten, die warten wegen dieser Entscheidung. Die Justiz wird wegen diesem Aussetzen völlig überlastet.

Dritter und letzter Punkt. Die Bearbeitungsdauer im Bundesamt sowie die Wartezeit bei den deutschen Auslandsvertretungen führen sowieso schon zu sehr langen Trennungszeiträumen. Ich stelle immer häufiger fest, dass die Betroffenen in ihrer Verzweiflung versuchen, ihre Angehörigen auf anderen Wegen nach Deutschland zu bringen. Das geht nur mit Hilfe von Fluchthelfern. Es ist erklärtes Ziel der Bundesregierung, die Tätigkeit von Fluchthelfern zu unterbinden. Wenn Sie dazu heute beitragen möchten, dass sofort ein ganz wesentlicher Geschäftszweig der Fluchthelfer zusammenbricht, dann heben Sie den Ausschluss des Familiennachzugs subsidiärer Schutzberechtigten auf. Ich rate Ihnen dringend einmal, in ihren lokalen Strukturen, lassen Sie sich von den Geflüchteten einmal berichten, wie sie in

Schlauchbooten oder in anderen kaum seetüchtigen Booten die Fahrt über das Mittelmeer bewerkstelligt haben. Viele Flüchtlinge berichten mir, dass sie auf der relativ kurzen Strecke zwischen der Türkei und den griechischen Inseln mit den Karten von Google-Maps auf ihren Smartphones die nächste Insel anpeilen. Mittendrin auf hoher See ist der Empfang weg. Man sitzt betend vor seinem Display bis endlich wieder Internetverbindungen auftauchen, und dann auf der Karte zuerst das Land, man sieht ja bei Nacht nichts auf dem Meer, in Sicht kommt und die Hoffnung das Land zu erreichen. Diese Schilderungen sind völlig absurd, wenn man das erlebt.

Ich möchte einen Blick in die Zukunft werfen. Wir haben es schon gehört, es dürfte völlig unstrittig sein, dass ein ganz erheblicher Anteil auch der subsidiären Schutzberechtigten langfristig in Deutschland leben wird. Sie können davon ausgehen, dass in zehn Jahren die meisten dieser Geflüchteten die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen werden. Die heute Geflüchteten sind dann Teil des Wir in Deutschland. Glauben Sie wirklich, dass es für die Integration, das Ankommen in der hiesigen Gesellschaft sinnvoll ist, diese zukünftigen Mitbürger in dieser Form zu quälen. Ich sehe nur, dass weitere Traumata geschaffen werden und Geld an Fluchthelfer vergeudet wird, das anderenfalls in die neue Existenz in Deutschland investiert werden würde.

Aus meiner anwaltlichen Praxis kann ich daher nur abschließend noch einmal bekräftigen, heben Sie die Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiärer Schutzberechtigten wieder auf. Es wäre zu unser aller Vorteil. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Kliebe. Dann darf ich Herrn Lübking vom Deutschen Städte- und Gemeindebund das Wort erteilen.

SV **Uwe Lübking** (Deutscher Städte- und Gemeindebund, Berlin): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordnete, Herr Staatssekretär Dr. Krings, vielen Dank zunächst für die Möglichkeit, zu dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. Stellung nehmen zu können.



Aus unserer Sicht, um das vorweg zu schicken, hat das Recht, als Familie zusammenleben zu können einen hohen Stellenwert. Unstreitig ist auch, dass integrationspolitisch auch ein kommunales Anliegen ist, Familien zu integrieren. Gleichwohl sehen wir in der Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte nach wie vor eine Möglichkeit und einen wichtigen Grund, die Kommunen bei ihrer Integrationsarbeit zu entlasten. D. h. wir halten es für erforderlich, bis zum 16. März 2018 – vor dem Hintergrund der aktuellen Situation auch in den Städten und Gemeinden – die jetzige Aussetzung beizubehalten und zum gegebenen Zeitpunkt darüber zu diskutieren, welche Folgerungen dann zum 16. März 2018 zu treffen sind. Mit der Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte wollte der Gesetzgeber, das ist schon erwähnt worden, vor dem Hintergrund der großen Zahl von Asylsuchenden die Integrationsmöglichkeiten des Staates sichern und eine Überforderung vermeiden. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hatte deshalb auch im Gesetzgebungsverfahren, aber auch in der Anhörung durch den Kollegen Ruge die Aussetzung ausdrücklich begrüßt. Die Übergangsregelung verschafft den Städten, Gemeinden und den Landkreisen die dringend notwendige Zeit, um die erforderlichen Aufnahmen und Integrationsmaßnahmen für die in den Jahren 2015, 2016 aber auch schon vorher nach Deutschland gekommenen Flüchtlinge treffen zu können. Ich möchte auch daran erinnern, dass wir nicht nur über diesen Personenkreis reden, sondern heute habe ich die Zahl noch einmal gelesen, dass über 500.000 Menschen in Deutschland leben die in den letzten Jahren eigentlich keine Bleibeperspektive gehabt hätten, von denen ein großer Teil, rund 50 Prozent, mittlerweile aber die Bleibeperspektive hat, weil es keine Rückführung gegeben hat und sie jetzt einen dauerhaften Aufenthalt haben. Auch dieser Personenkreis muss weiterhin integriert werden, weil der Prozess noch nicht abgeschlossen ist.

D. h. auch, wenn seit dem letzten Jahr deutlich weniger Menschen nach Deutschland gekommen sind als im Jahr zuvor, bleibt die Aufnahme- und Integrationsfähigkeit, gerade auf letzteres möchte ich hinweisen, der Kommunen weiterhin beschränkt. Fällt die Begrenzung des

Familiennachzuges weg, könnte die Aufnahmekapazität der besonders betroffenen Städte und Gemeinden erneut überschritten werden. Wir müssen uns auch immer verdeutlichen, dass wir keine gleichmäßige Verteilung der Flüchtlinge nach ihrem Anerkennungsstatus haben, sondern nach Feststellungen der BA sich die Flüchtlinge dann auf rund 61 Landkreise und kreisfreie Städte konzentrieren. Wenn wir dann auch den Familiennachzug bekämen, würde sich die Situation in diesen Städten und Gemeinden verschärfen. Wir können nicht davon ausgehen, dass wir eine flächenmäßig gleichmäßige Verteilung der Flüchtlinge nach ihrer Anerkennung haben, das gilt für die Verteilung bei der Aufnahme im Rahmen Asylbewerberleistungsgesetz, aber danach gilt die Freizügigkeit. Die Wohnsitzauflage, wie sie jetzt ausgestaltet ist, hat sich nicht dergestalt gezeigt, dass wir damit auch die von uns gesetzten Ziele tatsächlich umsetzen können, nämlich gleichmäßige Verteilung. Dies bleibt nicht zuletzt deshalb, weil die Mehrzahl der Bundesländer die Wohnsitzauflage gar nicht umsetzt. Bleibt es dabei, dass wir hier die Konzentration auf ganz bestimmte Regionen haben, dann führt das genau dort zu den Integrationsproblemen. Ich möchte hier insbesondere den Wohnraum nennen; diesen für den Personenkreis zu schaffen erweist sich als außerordentlich schwierig. Es geht hier nicht nur um die Planungssicherheit derjenigen die nach Deutschland geflohen sind, sondern wir brauchen auch die Planungssicherheit auf der kommunalen Seite. Zu wissen, für wen müssen wir welche Kapazitäten, welche Leistungen für die Menschen vorhalten. Wir reden, wenn wir uns die Zahlen anschauen, hier von rund 200.000 zusätzlichen Kindern und Jugendlichen im Bildungssystem. Wir reden von 60.000 zusätzlichen Kitaplätzen, neben den Kitaplätzen die wir sowieso schon schaffen müssen. Wenn sie dann nicht einmal wissen, wie genau die Zuwanderung aussieht, ist das ein riesiges Problem in den Städten, Gemeinden und Landkreisen.

Der Bildungsbericht 2016, um auch den neutralen Bericht hier zu zitieren, spricht von 33.000 bis 44.000 zusätzlichen Erzieherinnen, Lehrkräften oder Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern die wir für diesen Personenkreis brauchen. Von daher sind wir der Auffassung, dass die Aussetzung jetzt



nicht aufgehoben werden sollte. Aus unsere Sicht und da kann ich mich Herrn Prof. Hailbronner anschließen, ist die Regelung auch unter Berücksichtigung unter Artikel 6 Absatz 1 GG, des europäischen Rechtsrahmens, des Völkerrechts und der Kinderrechtskonvention durch den gesetzgeberischen Abwägungsspielraum gedeckt. Darüber hinaus sind für subsidiär Schutzberechtigte weiterhin Ausnahmen von der Aussetzung des Familiennachzugs in Härtefällen nach den §§ 22, 23 Aufenthaltsgesetz möglich. Auch das sollte man entsprechend bei der rechtlichen Bewertung berücksichtigen. Nach der Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage der Fraktion DIE LINKE. vom 10. März 2017 findet der Nachzug der Eltern zu ihren minderjährigen Kindern unter den Voraussetzungen des § 36 Absatz 1 Aufenthaltsgesetz nahezu voraussetzungslos statt. Ich zitiere hier nur aus der entsprechenden Antwort der Bundesregierung.

Abg. **Petra Pau** (DIE LINKE.): ...nicht statt.

SV **Uwe Lübking** (Deutscher Städte- und Gemeindebund, Berlin): Dann haben wir das überlesen. Aber auf der anderen Seite gelten die §§ 22, 23 natürlich auch für diesen Personenkreis, das dürfte allerdings unstrittig sein. Von daher haben wir auch hier die Härtefallregelung.

Last but not least will ich daran erinnern, dass im Jahr 2015 mit der jetzigen Regelung eine Privilegierung für subsidiär Schutzberechtigte erst eingeführt worden ist. Man könnte auch darüber nachdenken, den Rechtszustand vor Sommer 2015 wieder herzustellen. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Lübking, Herr Dr. Schauer, bitte.

SV **Dr. Philipp Schauer** (Auswärtiges Amt, Berlin): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrter Herr Staatssekretär, sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren.

Der Familiennachzug zu syrischen und irakischen Schutzberechtigten ist seit nun bald zwei Jahren das Thema für unsere Visastellen in der Region rund um Syrien und Irak und auch für das AA insgesamt. Anders als die Innenbehörden müssen wir im Ausland arbeiten und das macht vor allem schnelle Kapazitätserweiterungen wesentlich schwieriger.

Als sich der massive Andrang Mitte 2015 abzeichnete, haben wir sofort mit Personalverstärkungen und Verfahrensstraffungen reagiert. Am Generalkonsulat in Istanbul haben wir im Hof in Containern eine zusätzliche Visastelle aufgebaut, um die große Nachfrage zu bedienen. Die Visastellen in Ankara und Izmir wurden auch verstärkt und wir konnten die Wartezeiten in einer ersten Phase verringern. Dann schloss die Türkei die Grenze zu Syrien, zu Jordanien war sie schon geschlossen, und die Antragsteller konzentrierten sich nun in erster Linie auf Beirut und Erbil, die Wartezeiten stiegen wieder an. Erbil ist eine kleine Vertretung. Die war ursprünglich gar nicht für Kundenverkehr dieser Art ausgelegt. Sie ist wegen der kritischen Sicherheitslage in einem gut gesicherten Komplex in Containern untergebracht. Wir können aus baulichen und Sicherheitsgründen die Kapazität nicht weiter vergrößern, jedenfalls nicht schnell.

In Beirut wurde das Personal zur Visumbearbeitung seit Beginn der Krise bereits mehr als verdreifacht und Schichtbetrieb eingeführt. Auch hier können wir wegen der baulichen Gegebenheiten nicht unbegrenzt ausbauen. Allerdings verlegen wir jetzt die restliche Botschaft im Mai in die Innenstadt und werden das alte Gebäude dann ausschließlich für den Familiennachzug nutzen können. Wir gehen auch innovative Wege. So wollen wir die Anträge elektronisch in die Zentrale oder an andere Vertretungen verlagern und dort bearbeiten. Das System ist aber trotz einer bereits einjährigen Erprobung technisch und organisatorisch noch nicht ganz ausgereift. Aber wir sind zuversichtlich, dass bis Ende des Jahres die Vertretungen vor Ort spürbar entlastet werden können.

Dann haben wir IOM, die internationale Organisation für Migration gebeten, uns zu helfen. Sie bereiten die Anträge so weit vor, dass diese dann viel schneller an den Auslandsvertretungen bearbeitet werden können. 83 Prozent der Betreuten sind übrigens Frauen mit im Durchschnitt zwei Kindern. Es ist uns damit auch gelungen, dass Geschäftsmodell der selbsternannten Visavermittler aufzubrechen, wenn auch nicht ganz zu eliminieren. Es gibt zwei dieser Familienunterstützungszentren in der Türkei in Istanbul und in Gaziantep, wo sich relativ viele Flüchtlinge konzentrieren. Wir sind mit der Türkei



im Gespräch, eine Antragsannahme an der syrisch-türkischen Grenze zu ermöglichen.

Zwei weitere Zentren befinden sich im Libanon. Eines in Beirut und ein weiteres in Chtoura in der Nähe der Grenze. IOM unterstützt uns seit Februar, also seit kurzem, auch bei der Antragsannahme in Erbil. Mehr als 60 Mitarbeiter von IOM rufen jeden Antragsteller, der einen Termin bei uns gebucht hat, an und stellen gemeinsam mit den Antragstellern sicher, dass die Antragsunterlagen vollständig sind. Sobald ein Antragsteller vollständige Unterlagen hat, wird er dann zur Vorsprache und Abgabe des Antrags eingeladen. Dank dieser Maßnahmen konnten wir trotz Schließung der türkisch-syrischen Grenze die Zahl der erteilten Visa beim Familiennachzug zu syrischen und irakischen Flüchtlingen im vergangenen Jahr im Vergleich zum Vorjahr bereits verdoppeln. In den vergangenen beiden Jahren haben wir insgesamt 75.000 Familiennachzugsvisa erteilt. Allerdings warten 110.000 Antragsteller immer noch auf einen Termin.

Ab März 2018 kommen dann zusätzlich jene Antragsteller hinzu, über die wir sprechen, die nur subsidiären Schutz genießen und für die der Familiennachzug ausgesetzt ist. Wir wollen deren Anträge bereits ab Januar 2018 annehmen statt damit bis März zu warten, wie es eigentlich vorgesehen war, und dann Sonderterminkontingente geben. In der Zwischenzeit können sie mit Hilfe von IOM die Anträge vorbereiten und auch Integrationskurse besuchen. In Problemfällen prüfen wir bei dieser Fallgruppe die Möglichkeit einer humanitären Aufnahme nach § 22 Aufenthaltsgesetz. Im Jahr 2016 haben wir dazu allerdings kaum Anträge gehabt. Seit Beginn des Jahres 2017 sind es fast 50 Fälle, die wir alle sorgfältig prüfen.

Die Verwaltungsvorschriften zum § 22 stellen allerdings auf das Schicksal des nachziehenden Antragstellers im Ausland ab. Nicht auf die Person des subsidiären Schutzberechtigten, der bereits im Inland ist. Es muss für ihn, den im Ausland lebenden, eine Gefahr für Leib und Leben vorliegen, ein sogenanntes singuläres Einzelschicksal, das sich von dem anderer deutlich abhebt. Oft geht es dabei um Minderjährige im Ausland, die teilweise schwer krank oder sehr jung sind. In einer Gesamtabwägung kann auch das Schicksal der minderjährigen Schutzberechtigten

in Deutschland berücksichtigt werden. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dr. Schauer. Damit sind wir mit den Eingangsstellungen durch. Ich darf mich herzlich bei den Herren Sachverständigen für ihre Statements bedanken. Wir kommen nun zur ersten Fragerund der Berichterstatter. Ich darf zunächst Frau Kollegin Lindholz von der CDU/CSU das Wort geben.

BE Abg. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Meine sehr geehrten Damen und Herren, auch sehr geehrte Herren Sachverständige. Zunächst einmal vielen Dank für Ihre umfangreichen Ausführungen.

Ich möchte vielleicht zwei Vorbemerkungen vorwegschicken, bevor ich mit meinen Fragen beginne. Es geht hier für uns nicht nur um die Frage, was ist menschlich oder nicht menschlich. Bei jedem Einzelfall geht es um Menschlichkeit. Für den Gesetzgeber geht es auch immer darum zu schauen, wie wir die Zuwanderung nach Deutschland auch steuern und ordnen können.

Deswegen Herr Prälat Dr. Jüsten, ist es so, jeder von uns, auch ich, könnte Ihnen zahlreiche Einzelfälle nennen, sagen wir, das weicht vielleicht vom generellen Fall ab. Ich glaube, es ist nicht zielführend, wenn man sich für die grundsätzliche Debatte der Aussetzung des Familiennachzuges mit Einzelfällen beschäftigt. Weil uns das in der Politik nicht zwingend zielführend weiter bringt.

Genauso ist es bei Ihnen Herr RA Kliebe, ich habe mich letzte Woche mit 25 Asylbewerbern über ihre Einzelschicksale unterhalten. Ich war sehr wohl in der Lage, den Unterschied zwischen subsidiär Schutzberechtigten und Flüchtling zu erklären und auch die Intension des deutschen Staates oder unserer geänderten Gesetzgebung für die Aussetzung, auch wenn das im Einzelfall hart ist. Aber es ist nicht so, dass man es nicht erklären kann.

Ich komme jetzt zu meinen Fragen. Zunächst an Herrn Prof. Hailbronner. Vielleicht könnten Sie tatsächlich dann noch einmal etwas Grundsätzliches zum Unterschied zwischen subsidiär Schutzberechtigten und Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention sagen, da einfach noch ein allgemeines Statement dazu abgeben. Sie haben in Ihrer Stellungnahme auch zu



Recht auf den Prüfungsmaßstab des Staates abgestellt und ausformuliert, dass es keine Pflicht des Staates ist, den Familiennachzug zu gewährleisten, sondern Ehe und Familie zu schützen. Wenn man die Aussagen der anderen Sachverständigen teilweise zu Grunde legt, wenn ich es richtig vernommen habe, sind im Grunde genommen alle einig, dass es einen Rechtsanspruch nicht gibt. Aber man könnte sagen, dass man vielleicht von einer Ermessensreduzierung auf null bei subsidiären Schutzberechtigten ausgehen müsste. Deshalb noch einmal meine Frage, wie bewerten Sie diesen rechtlichen Aspekt? Haben wir im Rahmen des Ermessens die Möglichkeit, den Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte auszusetzen? Haben wir da auch als Staat die Möglichkeit zu sagen, in unserem Ermessen liegt es noch höhergestellt zunächst einmal bei uns, die Steuerung, Ordnung und Begrenzung zu ermöglichen, bevor wir dann auch dieser Gruppe an Flüchtlingen nach einer Aussetzung von zwei Jahren den Familiennachzug ermöglichen.

In dem Zusammenhang hätte ich dann auch die Frage an Sie und später auch an Herrn Lübking. Sollten wir vielleicht, wenn wir über den weiteren Familiennachzug subsidiärer Schutzberechtigter nachdenken, eine Unterscheidung treffen zwischen denjenigen Flüchtlingen deren Familien sich noch direkt in Syrien befinden und denjenigen Familien, wo sich die Familienangehörigen in sicheren Drittstaaten und nicht mehr im Verfolgerstaat befinden. Herr Prälat Dr. Jüsten hat die Fälle, in denen die Familie auf der Flucht getrennt worden sind, vorhin auch dargestellt. Ich will jetzt nicht sagen, dass nicht ein Flüchtling, der von seiner Familie getrennt wurde, sich nicht irgendwann mal wieder wünscht, dass die Familie zusammengeführt wird. Ich bitte das nicht falsch zu verstehen, aber bei der Frage, was Deutschland leisten kann und in welcher Form wir aufnehmen können, könnte das ein Unterscheidungskriterium sein, dass wir vielleicht noch einmal nach 2018 für einen gewissen Zeitraum andenken könnten.

Mich würde dann auch interessieren, noch einmal an Sie Herr Prof. Hailbronner, können Sie vielleicht doch zur UN-Kinderrechtskonvention ein paar Ausführungen machen – das hat auch Herr Dr. Cremer vorhin ausgeführt – und uns speziell da bei den unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen mitteilen, wie Sie die Familiennachzugsaussetzung

im Hinblick auf die UN-Kinderrechtskonvention bewerten?

Dann hätte ich Fragen an Herrn Lübking. Könnten Sie noch einmal ein bisschen detaillierter darauf eingehen, Sie haben vorhin von der Zentrierung in Ballungsgebieten gesprochen. Wir haben eine Wohnsitzauflage hier beschlossen. Wirkt die, greift die? Ich sage es mal deutlich: Hat die Sinn gemacht oder läuft sie ins Leere?

Auch zur Situation der Überbeleger hätte ich gerne noch ein paar Sätze von Ihnen gehört. Weil, bei mir ist es zumindest im Wahlkreis so, dass wir einfach das Problem haben, dass ganz viele Flüchtlinge immer noch in der Erstaufnahmeeinrichtung untergebracht sind, weil wir nicht nur keinen Wohnraum haben, sondern weil wir auch Wohnraum haben, aber der steht einfach nicht zur Verfügung, weil auf gut Deutsch keiner seine Wohnungen entsprechend vermietet. Wie ist da die Situation vor Ort? Vielleicht können Sie das ein bisschen auf Deutschland bezogen darlegen, wie schwierig das auch für die Kommunen ist. Gibt es da Lösungsmöglichkeiten?

Kosten sind auch immer ein Punkt, über den man sprechen muss. Auch wenn es manchmal schwierig ist, können Sie etwas zu den Kosten sagen und wie das im Einzelnen funktioniert, wenn die Kommune jetzt plötzlich den Familiennachzug umsetzen muss? Wie das in der Praxis funktioniert, wie die Kommunen damit umgehen und welche Anforderungen da auf die Kommunen zukommen?

Eine letzte Frage an Herrn Dr. Schauer. Ich frage jetzt einmal ganz einfach. Wir haben eigentlich den Familiennachzug erst letztes Jahr ausgesetzt für noch nicht einmal knapp zwei Jahre. Ich habe Ihre Stellungnahme gelesen und auch die Rückstände im Verfahren. Wirkt sich das effektiv praktisch überhaupt aus oder kann ich nicht schon fast sagen, wir sind ohnehin mit Anträgen auf Familiennachzug so hoch belastet und soweit im Rückstand, dass es in vielen Fällen, selbst wenn wir es nicht ausgesetzt hätten, im gleichen Zeitraum kaum zum Familiennachzug gekommen wäre. Zumal Sie gerade auch geschildert haben, welche vorbereitenden Maßnahmen man treffen kann. Danke.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Kollegin Lindholz. Frau Kollegin Pau.



Abg. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Ich kann an der Stelle anschließen, auch wenn ich absolut anderer Meinung bin. Wenn ich höre, dass es völkerrechtlich, verfassungsmäßig usw. keinen subjektiven Anspruch auf unmittelbaren Familiennachzug für subsidiär Schutzbedürftige geben sollte, stellt sich für mich noch einmal ganz konkret die Frage bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen bzw. bei Kinder und ich frage die Herrn Dr. Cremer, Kliebe und Dr. Jüsten: Erfordern nicht wenigstens in diesen Fällen die Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention eine tatsächliche Ermöglichung des Familiennachzugs. Nach meinem Verständnis steht diese Konvention – die sehr spät durch die Bundesrepublik überhaupt ratifiziert resp. anerkannt wurde – tatsächlich über all unseren Versuchen, jetzt welche Regelungen auch immer zu schaffen. In dem Zusammenhang, Herr Lübking, Sie haben da irgendetwas falsch gelesen. Vielfach wird die Verhältnismäßigkeit und Zulässigkeit der Regelung auch damit begründet, dass hier in besonderen Fällen der Familiennachzug nach § 23 Aufenthaltsgesetz weiter möglich sei. Nun geht aber aus der aktuellen Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage meiner Fraktion, die BT-Drs. 18/11473 hervor, dass auch ein Jahr nach Inkrafttreten des Asylpakets II es bis heute noch keinen einzigen Fall gegeben hat, in dem Betroffenen der Familiennachzug nach dieser Rechtsgrundlage ermöglicht worden wäre. Obwohl wir im Jahr 2016 2.662 unbegleitete minderjährige Flüchtlinge hatten, die nur einen subsidiären Schutzstatus erhalten haben. Nicht in einem einzigen Fall ist nach dieser Regelung verfahren worden und der Familiennachzug oder ich würde sagen die Familienzusammenführung ermöglicht worden.

Insofern wieder die Frage an die Herrn Dr. Cremer, Kliebe und Dr. Jüsten, ist die Regelung des § 22 Aufenthaltsgesetz in irgendeiner Weise aus Ihrer Sicht geeignet, humanitäre Härtefälle zu vermeiden? D. h. werden hier Verwaltungsvorschriften nur falsch entweder ausgelegt oder sind diese falsch erlassen worden oder müsste man auf ganz andere Situationen hier abstellen, um wenigstens für diese Kinder eine befriedigende Lösung zu finden?

Dann würde ich gern auf das Argument der Überforderung der Kommunen eingehen und der Akzeptanz, die in der Bevölkerung gefährdet wäre,

wenn es eine großzügigere Regelung geben würde – sage ich einmal vorsichtig. In meinem Erleben, ich werde nicht erst im Jahre 2017 und Ende des Jahres 2016 regelmäßig von den Gemeindegemeinderäten meines Wahlkreises Marzahn-Hellersdorf vorgeladen, um am Einzelbeispiel des gut integrierten Flüchtlings, manchmal auch unbegleiteten Flüchtlings, gefragt zu werden, wann ich – was ich als Person natürlich nicht kann – endlich dafür Sorge, dass die Geschwister, die Mama oder der Papa nachziehen können, um eben diesen Integrationserfolg nicht zu gefährden. Mein Eindruck ist, extrem entgegengesetzt, dass die Akzeptanz schwindet, umso länger wir den Familiennachzug gerade für diese Menschen, um die sich die Kirchengemeinden, Bürgerinitiativen und andere, im Übrigen oftmals auch in prekären Unterkünften, gekümmert haben, nicht ermöglichen. Insofern wüsste ich gern noch einmal aus der Sicht von Herrn Dr. Cremer, aber auch Herrn Dr. Jüsten, wie Sie diese Situationen einschätzen. Ich verkenne nicht und das habe ich auch vor der Anhörung hier draußen gesagt, dass es großer Anstrengungen bedarf und garantiert nicht nur vor Ort, sondern auch hier von uns auf der Bundesebene um den Kommunen, diese Integrationsleistung zu ermöglichen, bspw. die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum für alle hier lebenden Menschen. Aber ich denke, dass dürfen wir nicht auf dem Rücken der hier Schutzsuchenden austragen, sondern da müssen wir überlegen, wie wir diese Hausaufgaben machen.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Kollegin Pau. Herr Kollege Veit.

Abg. **Rüdiger Veit** (SPD): Vielen Dank, zunächst für die Worterteilung. Ich habe eine Reihe von Fragen und beginne mit der an Herrn Prof. Hailbronner.

Herr Prof. Hailbronner, ich habe nie behauptet, es hätte eine Weisung aus dem Innenministerium gegeben oder man habe uns als Koalitionspartner beim Zustandekommen dieser gesetzlichen Regelung, über die wir heute reden, absichtlich hinter die Fichte geführt.

Aber ich muss Sie schon mit folgender Überlegung konfrontieren und bitte Sie, dazu Stellung zu nehmen. Neu ist, und zwar erst nachdem diese Vorschrift im zweiten Asylpaket geändert wurde, dass das BAMF von sich aus gesagt hat, wir sind



nicht mehr bereit, Nachfluchtgründe für all diejenigen anzuerkennen im Sinne der GFK, die nach Syrien zwangsweise zurückkehren oder freiwillig zurückkehren. Wobei diese Gruppe uns im Moment jetzt weniger interessiert. Erst in diesem Augenblick ist der Fluchtgrund im Sinne der GFK weggefallen und dann sind die Menschen, wenn nichts anderes vorgetragen worden ist, lediglich als subsidiär Schutzberechtigte behandelt worden. Das, wie gesagt, war neu. Das hat die Zahlen so explodieren lassen. Da gipfelt jetzt meine Frage mit einer ganz unverdächtigen Parallele. Wenn ich im Steuerrecht die Absicht habe ein bestimmtes Aufkommen zu erzielen, bspw. durch irgendwelche Veränderungen bei einer Abschreibungsregelung für Unternehmer, dann stelle ich nach einem Jahr, nachdem ich diese Vorschrift geändert habe fest, das Gegenteil passiert, ich habe Mindereinnahmen, dann werde ich ganz selbstverständlich als Gesetzgeber versuchen diese Vorschrift schnellstens wieder zu ändern, damit das, was ich eigentlich beabsichtigt hatte, nicht im Gegenteil Realität wird. Genauso verhält es sich hier. Alle sind, das haben Sie zu Recht erkannt, beim Asylpaket II davon ausgegangen, dass es sich dabei nur um eine kleine Gruppe handeln werde, aber nicht um, wie wir jetzt im Ergebnis wissen, 130.000 Menschen, über 50 Prozent oder annähernd 50 Prozent. Dann liegt doch die Tatsache auf der Hand, dass man eine Vorschrift ändert, wenn die Realität sich ganz anders darstellt als bei Verabschiedung des Gesetzes. Da wäre meine Bitte, dass Sie dazu Stellung nehmen.

Herrn Lübking würde ich gerne fragen wollen, wie kommen Sie zu der Schätzung, dass die Aufhebung der Aussetzung des Familiennachzugs dazu führen würde, wir würden ad hoc sofort 200.000 Plätze in Schulen, so habe ich Sie verstanden, und 60.000 in Kindergärten benötigen. Wenn nicht, Sie schütteln den Kopf, wäre meine Frage Anlass genug, diese Aussage zu korrigieren, weil ich nämlich niemanden kenne, der Familiennachzug von Kindern zu syrischen Flüchtlingen mit lediglich subsidiärem Schutz auf diese Zahl schätzt.

Dann habe ich die Bitte, und zwar an alle die das wüssten, mir Härtefälle im Sinne von § 22 zu nennen von als subsidiär Schutzbedürftige eingestuft Verwandten. Ich kenne, darauf hat Frau Pau hingewiesen, keinen Fall dieser Art.

Meine Unterfrage an Herrn Schauer wäre, ob ihm aus diesen 50 Fällen, die jetzt beantragt sind, schon erste Fälle bekannt sind, wo positive Entscheidungen gefallen sind.

Meine Frage an Herrn Prälat Dr. Jüsten bezieht sich auf das von ihm angesprochene Argument, Kinder würden vorgeschickt werden. Das ist mir deswegen sehr wichtig und sehr ernst, weil mir ein CDU-Kollege, der sonst im Prinzip eher meiner Meinung zuneigt, gesagt hat, er verstünde das als Vater nicht, dass man Kinder vorschickte um dann die Familie nachholen zu können. Deswegen wäre mir recht, Sie würden in der Beantwortung meiner Frage noch einmal auf dieses Argument, da werden Kinder vorgeschickt und dann kann die ganze Familie nachkommen, eingehen.

Und Herrn RA Kliebe würde ich gerne zum guten Schluss Fragen oder vorletzte Frage: Die 49.000 Klagen von denen Sie hier richtigerweise gesprochen haben, die Verbesserungsklagen, sind die von der Motivation her überwiegend oder sogar ausschließlich, soweit Sie das einschätzen können, bestimmt durch das Bestreben, Familie nachziehen lassen zu können oder hat es eventuell auch mit anderen Gründen also drei statt einem Jahr oder sonstigen Gründen etwas zu tun.

Vorläufig letzte Frage an Herrn Dr. Schauer. Gäbe es nach Ihrer Einschätzung untergesetzliche Möglichkeiten, die Auswirkung der Verzögerung der Familienzusammenführung durch diese Aussetzungsregelung hier des § 104 Absatz 13 in der Praxis zu vermeiden, indem man die Bearbeitung von entsprechenden Fallgestaltungen jetzt schon vornimmt? Sie sprachen davon. Ich begrüße das ausdrücklich, dass Sie das als AA z. B. schon überlegen, Anträge ab Januar 2018 entgegenzunehmen, auch wenn die Sperrfrist bis zum 17. März 2018 dauert. Könnte man das Ihrer Auffassung nach doch schon vorziehen, damit wenigstens diese lange Zeit der Aussetzung des Familiennachzugs zzgl. der Bearbeitung der Verfahren, damit wenigstens diese Zeit entsprechend verkürzt werden könnte? Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Kollege Veit. Frau Kollegin Amtsberg.

BE Abg. **Luise Amtsberg** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Von meiner Seite herzlichen Dank für die Stellungnahmen. Ich möchte zu Beginn erst



einmal Herrn Prof. Hailbronner entgegen zu der Aussage, dass es ungewöhnlich wäre, ein Gesetz, das man gerade gemacht hat, nach kurzer Zeit wieder zu ändern. Das ist natürlich insgesamt ein komisches Argument, weil, wenn sich Gesetze als falsch herausstellen oder tatsächlich auch einen anderen Effekt erzielen, dann ist es förmlich eine Verpflichtung, so empfinde ich das zumindest als Parlamentarierin, so etwas zu evaluieren und auf einen anderen Weg zu kommen. Aber vielmehr ist natürlich gerade der Umstand, dass das Recht subsidiär geschützte Familien nachzuholen erst seit 15 Monaten in Kraft war, als das Asylpaket II auf den Weg gebracht wurde, im Prinzip genau das Argument, das Sie gebracht haben. Eigentlich müssten wir genau dann sagen, das ganze Asylpaket II oder zumindest der Teil zum Familiennachzug war falsch. An dieser Haltung würde ich ausdrücklich festhalten. Uns waren die Folgen und Konsequenzen dieses Gesetzes damals schon sehr klar. Manche haben etwas länger gebraucht das zu sehen. Aber eine Korrektur so eines Gesetzes müssen wir uns schon irgendwie regelmäßig auf die Fahnen schreiben, wenn es so derartig schief geht, wie es das tut.

Zum Thema Steuern und Ordnen kann ich nur sagen, Frau Lindholz, Steuern und Ordnen würden Sie mit einer großzügigen Familiennachzugsregelung sehr gut. Sie wüssten genau wer kommt. Sie wissen auch, dass die Menschen auf sicherem Wege kommen können. Wir hätten Namen, Daten, das ist genau das, wie wir es uns wünschen, einen legalen und sicheren Weg nach Deutschland. Mit dem Vorteil, dass Familien eben dauerhaft hier zusammenleben können und uns vor allen Dingen sich auch integrieren können. Das als Einleitung.

Für mich ist noch einmal wichtig darauf hinzuweisen, dass gerade dieses Interesse an dieser Anhörung jetzt seitens der Besucher hier, und hier sitzen viele Betroffene aber auch viele Menschen die Betroffene unterstützen, zeigt, dass wir es genau richtig machen. Hier eine Anhörung zu haben und mit den einzelnen Schicksalen auseinanderzusetzen.

Ich kann nur sagen, das wäre dann auch meine erste Frage an Herrn Dr. Cremer und Herrn Kliebe. Es werden jetzt immer mehr Stimmen laut, die Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Geschützte über 2018 hinaus noch zu verlängern.

Es gibt von Herrn Lübking auch ausdrücklich die Empfehlung, das in Betracht zu ziehen. Da ist meine Frage jetzt an die Herrn Dr. Cremer und Kliebe, ob eine solche Ausweitung nicht dann tatsächlich verfassungswidrig wäre, weil damals in der Debatte die Befürworter des Gesetzes mit der zeitlichen Befristung von zwei Jahren das Argument ausgehebelt hatten. Vielleicht noch an Sie beide, aber auch an Herrn Prälat Dr. Jüsten: Wie würde so eine Ausweitung eigentlich von den Betroffenen und den Beratungsstellen selbst aufgenommen werden? Das müssen wir auch in Betracht ziehen, was das für gesellschaftliche Konsequenzen für die Menschen hätte, die täglich mit Geflüchteten arbeiten?

Es wurde schon angesprochen, dieses Gesetz visiert an bzw. ist damals damit gerechtfertigt worden, dass man humanitäre Härten verhindern, vermeiden möchte, Herr Veit und Frau Pau haben das angesprochen. Bisher gibt es keinen einzigen Fall, nach unserer Auffassung, in dem es angewendet wurde, aber das werden Sie noch einmal darlegen. Wie kann aber dieser Anspruch, der nach wie vor erst einmal existiert, eigentlich tatsächlich in die Praxis umgesetzt werden? Die Frage richtet sich an Herrn Kliebe und Herrn Dr. Cremer.

Vielleicht auch noch einmal, weil man nicht immer nur seinen eigenen Sachverständigen hier befragen muss, sondern auch einmal kritisch in die andere Richtung nachfragen kann, Herr Lübking. Sie sprechen in Ihrer Stellungnahme beim Umfang des Familiennachzugs an, dass die Zahlen die das BAMF zur Grundlage macht, nämlich 1,2 bis 1,5 Nachzüge pro Flüchtling – es ist ein bisschen komisch, das so zu formulieren, aber das ist die Prognose des BAMF – sei falsch oder sei nicht ihrer kommunalen Erfahrung entsprechend. Da würde mich interessieren, auf welche Erfahrung berufen Sie sich da? Gibt es Städte auf die Sie sich konkret beziehen und vor allen Dingen, das ist für uns als Abgeordnete natürlich elementar, welche Quellen gibt es, die ich als Abgeordneter nachvollziehen kann? Gibt es eine Prognose, die Sie anlegen und was glauben Sie ist der Grund dafür, dass das BAMF mit so falschen Zahlen operiert?

Wenn Herr Dr. Cremer mag, vielleicht auch Ihre Einschätzung zu diesem Komplex. Was kann man erwarten? Wie viele Nachzüge kann es geben? Sind die Prognosen des BAMF valide oder nicht? Nur



wenn Sie können. Die Frage richtet sich vor allen Dingen an Herrn Lübking.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Kollegin Amtsberg. Dann kommen wir jetzt zur Antwortrunde. Alle Sachverständigen sind mit Fragen versorgt worden. Ich würde dann in umgekehrter alphabetischer Reihenfolge mit Herrn Dr. Schauer beginnen wollen. Kompakte Antworten ermöglichen natürlich, dass wir noch in eine zweite Fragerunde gehen.

SV Dr. Philipp Schauer (Auswärtiges Amt, Berlin): Frau Abgeordnete Lindholz hatte gefragt, wie wäre es, wenn der Familiennachzug nicht ausgesetzt worden wäre. Dann hätten wir natürlich eine deutlich stärkere Belastung der Auslandsvertretungen gehabt und auch eine deutlich längere Wartezeit für alle. Das ist natürlich immer das Problem, dass wir nur beschränkte Kapazitäten haben.

Der Abgeordnete Veit hatte nach dem § 22 und den 50 Fällen gefragt. Es ist so, dass wir im Jahr 2016 praktisch keine Fälle bekommen haben. Die sind erst, seit es etwas öffentlicher wurde, dass es diesen § 22 gibt, Ende 2016 und jetzt in den ersten zwei oder bald drei Monaten dieses Jahres gekommen. Das ist ein Verfahren. Wir schauen uns diese Papiere an. Wir schauen, ob dafür eine ausreichende Grundlage besteht, um das Verfahren einzuleiten. Dann kommt eine Anhörung an der Botschaft vor Ort und dann das Visumverfahren, weil wir die Zustimmung der Ausländerbehörde brauchen. Das hat auch finanzielle Konsequenzen. Die bekommt man auch nicht immer so ganz leicht. Die Fälle, die wir als aussichtsreich einschätzen, sind alle noch im Verfahren.

Um nur so ein paar Beispiele zu geben und auch klar zu machen, dass es hier für uns nicht immer nur um den Minderjährigen geht, sondern um das Gesamtschicksal der Familie und durchaus auch Minderjährige vor Ort. Denn, die die hier sind, denen geht es meistens besser als denen die noch vor Ort sind.

Wir haben hier eine Minderjährige mit subsidiärem Schutz, die bei einer Tante lebt, Eltern in Aleppo. Sie ist am Herzen erkrankt. Da werden wir eine Anhörung durchführen.

Dann gibt es hier ein 13-jähriges Mädchen mit ihrem Vater in Berlin, also nicht unbegleitet, da

wollen wir die Mutter und drei minderjährige Kinder aus Damaskus holen. Das Mädchen hat eine Wirbelsäulenverformung und braucht eine Operation, hat Angststörungen. Es wäre normalerweise kein klassischer Fall. Aber in so einem Fall sehen wir das schon als gerechtfertigt an.

Dann haben wir eine Mutter mit zwei minderjährigen Kindern in Syrien. Der Ehemann/Vater ist hier mit subsidiärem Schutz in Deutschland. Das zweijährige Kind in Syrien ist an Epilepsie erkrankt.

Wir haben hier eine Mutter in Deutschland, keine Minderjährige, aber sie hat in Somalia zwei minderjährige Kinder, die nachziehen sollen.

Dann eine Ehefrau und zwei minderjährige Kinder die zu ihrem Ehemann hier nachziehen sollen. Sie ist verfolgt, weil sie in Aleppo Krankenschwester war.

Wir haben z. B. auch einen Fall, wo ein Ehemann eine Spenderniere der Ehefrau braucht, die mit minderjährigen Kindern in Damaskus ist.

Das sind so die Art Fälle die jetzt in Bearbeitung sind und die sicherlich positiv entschieden werden. Aber auch um zu erklären, dass nicht alles immer so ganz schnell geht.

Sie fragten nach den untergesetzlichen Möglichkeiten, wie wir die Bearbeitung jetzt schon einleiten könnten. Das ist für uns wirklich sehr schwierig, weil wir jetzt schon überlastet sind. Glauben Sie uns, wir überlegen wirklich jeden Tag, jede Woche, was wir ändern können. Ich will Ihnen nicht die Probleme vor Ort auflisten, es sind natürlich auch Personalprobleme, Besetzung von Stellen, sehr viel im Detail, was man da berücksichtigen und woran man arbeiten muss. Aber wenn wir jetzt die Bearbeitung schon begännen, gäbe es verwaltungsmäßiges Chaos. Weil wir dann Anträge entgegennehmen würden, die wir nicht wirklich zu Ende bearbeiten können. Es gibt z. B. diese KZB-Abfrage, die wir durchführen müssen, um festzustellen, ob Bedenken der Sicherheitsbehörden vorliegen gegen den der nachzieht. Die hat nur eine begrenzte Gültigkeit. Die könnten wir nicht bis zum März 2018 halten. Wir können also nicht wirklich die Bearbeitung einleiten. Was wir machen können ist, IOM zu bitten die Anträge entscheidungsreif zu machen. Da



gibt es sicherlich noch Potenzial, weil wir den Eindruck haben, es ist noch nicht so richtig bekannt, dass es eigentlich viel mehr Sinn macht, zuerst zu IOM zu gehen und sich dort beraten zu lassen. Die sind sehr serviceorientiert, da gibt es auch Kinderspielzimmer, Gebetsräume. Da werden die Leute sehr nett behandelt. Die Idee ist es, die Anträge soweit fertig zu bekommen, dass sie dann ganz schnell 2018 bearbeitet werden können.

Wir haben uns auch überlegt, ob man nicht IOM praktisch schon die Anträge annehmen lassen kann und die dann irgendwo lagern können. Aber auch das ist etwas, von dem wir den Eindruck haben, dass es keinen Sinn macht, weil die eigentlichen Verfahrensschritte, die wir dann ab 2018, und zwar dann hoffentlich ab Januar 2018 einleiten, dass wir die eben erst so spät einleiten können. Es macht also, wie auch immer man sich das zurechtlegt, leider wahrscheinlich keinen Sinn, die Antragsbearbeitung vorzuziehen. Das war es, glaube ich, von meiner Seite.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dr. Schauer.

Abg. **Rüdiger Veit** (SPD): Herr Schauer, wenn man zu einer vorgezogenen Bearbeitung dieser Verfahren kommen würde, wäre dann aus Ihrer Sicht – Stichwort fristwahrende Anzeige – eine gesetzliche Änderung des § 104 Abs. 13 Satz 2 zwingend notwendig oder könnte das auch so passieren, wie Sie das z. B. mit IOM geschildert haben.

SV **Dr. Philipp Schauer** (Auswärtiges Amt, Berlin): Ob man den Antrag jetzt schon bearbeiten könnte? Nein, weil die fristwahrende Anzeige ist nicht das Problem. Das Problem ist letztlich, dass wir zum Zeitpunkt der Visumserteilung – und das können wir nicht vor dem 17. März 2018 machen – feststellen müssen, dass alle Voraussetzungen gegeben sind. Wir können nicht sagen, jetzt sind die Voraussetzungen gegeben und dann sind sie 2018 aus irgendeinem Grund nicht mehr gegeben, weil der Antragsteller schon durchgereist ist oder derjenige, zu dem nachgezogen werden soll, nicht mehr in Deutschland ist oder irgendwelche Sicherheitsbedenken aufgetaucht sind usw. Es ist einfach so, wir brauchen letztlich diesen Stichtag und das ist der entscheidende Grund, warum wir bei der jetzigen gesetzlichen Regelung nicht vor dem 17. März 2018 entscheiden können.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dr. Schauer. Dann Herr Lübking – Frau Kollegin Lindholz?

BE Abg. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich habe jetzt eine ganz kurze Nachfrage zu dem, was ich vorhin erfragt habe. Sie haben eigentlich vorhin auf meine Frage geantwortet, wenn man die subsidiär Schutzberechtigten jetzt noch als Antragsteller gehabt hätte, dann wäre die Wartezeit insgesamt für alle länger geworden. Kann ich jetzt den Umkehrschluss ziehen und sagen, ich habe Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention und subsidiär Schutzberechtigte – wir gehen davon aus, dass eine unterschiedliche Behandlung nach dem Gesetz auch so vorgesehen ist. Damit warten die Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention jetzt auch weniger lange auf ihren Antrag und haben eine schnellere Bearbeitung, als wenn ich beide Flüchtlingsgruppen zusammen bei der Antragsbearbeitung gehabt hätte.

SV **Dr. Philipp Schauer** (Auswärtiges Amt, Berlin): Ja, das ist richtig. Leider sind die Bearbeitungszeiten nicht so schnell wie wir es uns wünschen würden.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Jetzt Herr Lübking.

SV **Uwe Lübking** (Deutscher Städte- und Gemeindebund, Berlin): Zunächst zu Frau Amtsberg. Wir haben nicht gesagt, dass die BAMF-Zahlen falsch sind sondern wir haben gesagt, dass ist schlecht und schwer abschätzbar. Wir hören die Zahlen vom BAMF oder aus den Gesprächen im Kanzleramt von 0,8 bis 1,5, das ist so die Bandbreite die man hört. Aber im AZR findet man die entsprechenden Zahlen nicht. Die sind dort nicht niedergelegt, so dass man nur auf Erfahrungen zurückgreifen kann. Die Erfahrungen sind sehr unterschiedlich, je nachdem um welche Gruppen von Geflüchteten es sich handelt. Es gibt Kommunen die berichten mir von keinem Familiennachzug der auch nicht vorgesehen ist. Auch die Unbegleiteten selbst haben keinen Familiennachzug entsprechend gewünscht oder artikuliert. Und es gibt die Fälle wo auch tatsächlich zugezogen ist und wo wir drei, vier Familiennachzüge hatten. Wir haben eine sehr heterogene Landschaft, die wir auch nicht richtig einschätzen können. Deshalb ist es für uns gerade



so wichtig zu sagen, wir möchten jetzt nicht die Aussetzung haben, sondern wir möchten eine vernünftige Evaluierung haben, wozu auch gehört, dass wir verlässlichere Zahlen darüber bekommen, mit wieviel Nachzügen müssen die Kommunen denn tatsächlich rechnen. Diese werden sich allerdings dorthin konzentrieren, wo die Geflüchteten, die den Anspruch auf Familiennachzug haben, dann auch tatsächlich leben.

Damit bei Herrn Veit, die 200.000 beziehen sich auf die bereits hier sich befindenden Minderjährigen. Das sind nicht die Zuzüge, sondern, wenn wir die Zahl der Minderjährigen nehmen die im Augenblick im Asylverfahren sind und nehmen die normalen Anerkennungsquoten, dann kommen wir auf die Zahl 200.000 und ungefähr nach den Altersklassen zugeordnet zu Kitaplätzen und den Plätzen in den Schulen und Ausbildung. Dann kann man hochrechnen wieviel Erzieherinnen, Lehrkräfte und Sozialarbeiter man an der Stelle zusätzlich braucht.

Die Frage, was brauchen wir zusätzlich an Kitaplätzen. Das richtet sich dann nach der Frage, was passiert tatsächlich im Zuzug vor Ort? Handelt es sich wie bei den Unbegleiteten etwa um die Eltern, dann mache ich mir keine Gedanken um Kita- oder Schulplätze oder geht es um den Familiennachzug von Familien mit Kindern. Dann brauche ich natürlich dort auch wieder die zusätzlichen Kitaplätze. Wenn Sie jetzt aber sehen, dass sie heutzutage Kitaplätze nicht von heute auf morgen bauen können und wir in den Zuzugsgebieten immer noch lange Wartelisten haben, weil wir weit davon entfernt sind, den Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz erfüllen zu können, wird sich das auch aus diesem Grund in den Regionen noch einmal verschärfen. Die bräuchten dann noch gezieltere Hilfen und Unterstützung.

Frau Lindholz, es ist richtig, der Bund hat Geld gegeben. Das ist auch gut so. Ich nenne die Unterkunftskosten SGB II die übernommen werden, wo wir auch einmal schauen müssen, reichen die tatsächlich aus. Es gibt die Integrationspauschale, da erleben wir allerdings, dass die Weiterleitung an die Kommunen durch die Länder zu wünschen übrig lässt. Das wären aber genau die Mittel, die die Kommunen auch bräuchten, um Kitaplätze und ähnliches zusätzlich

finanzieren zu können oder auch für zusätzliches Personal, Schulsozialarbeit, Schulpsychologen u. ä.

Was die grundsätzliche Frage der Verteilung angeht ist es so, man kann egal um welche Flüchtlingsgruppen es sich handelt, aus den Herkunftsländern sehen, dass sie sich auf ganz bestimmte Regionen konzentrieren. D. h. die Wohnsitzauflage, die wir mit der Begründung gefordert haben: Wir möchten, und zwar nicht aus Gründen der Verteilung von Soziallasten, sondern aus integrationspolitischen Gründen – nur aus dem Grund ist eine Wohnsitzauflage europarechtlich zulässig – dass das derzeit durch die Ausgestaltung des § 12 a und der Landeswohnsitzgesetze, soweit wir sie überhaupt haben, tatsächlich ins Leere läuft. Man hätte dies versehen müssen, natürlich mit integrationspolitischen Maßnahmen bzw. mit Strukturmaßnahmen in den entsprechenden Regionen. Denn Sie können niemandem zumuten in eine Region zu gehen, wo zwar Leerstände an Wohnraum sind, aber der Arbeitsmarkt es gar nicht hergibt, dass man dort eine Chance hat einen Arbeitsplatz zu finden. Leider hakt das. Wir haben die Ballungsgebiete wo Arbeitsplätze sind, da ist der Wohnraum knapp. Auf der anderen Seite haben wir in den Regionen Wohnraum, wo die Arbeitsplätze fehlen und wo für die Menschen die Perspektive nicht so gegeben wäre. Das hätte man zusammenbringen müssen. Dann hätten wir auch eine Wohnsitzauflage haben können, die Sinn macht und die zu einer gleichmäßigen Verteilung führt. Jetzt haben wir schlichtweg das Problem, es stehen 1,8 Mio. Wohnungen in Deutschland leer, aber der Zuzug geht in der Regel in die Regionen, wo wir nach wie vor den Mangel haben. Nach bezahlbarem, ich sage bewusst nach bezahlbarem Wohnraum, weil nämlich dann es hier kein Ausspielen ganz bestimmter Gruppen ist, sondern es geht darum, dass natürlich genau diesen bezahlbaren Wohnraum verschiedene Bevölkerungsgruppen suchen, nämlich auch die mit etwas geringeren Einkommensverhältnissen und dass deshalb insgesamt der Wohnungsmarkt dann dort angespannt ist. Wenn Sie sehen, dass in einzelnen Ballungsräumen wir Mietpreissteigerungen von 20 Prozent haben, insbesondere durch die Ausgestaltung von Wohnungen für Singlehaushalte, dann macht das das Ganze deutlich. Damit bin ich bei der letzten Frage, die ich mir notiert habe.



Wie sieht es mit den Überbelegern oder Fehlbelegern aus, was ist dann genau die Folge? Normalerweise läuft das Verfahren in der Erstaufnahmeeinrichtung/Gemeinschaftsunterkunft zum Flüchtlingsstatus, dann die Suche nach Wohnraum. Normalerweise müssen die Menschen dann die Gemeinschaftsunterkünfte verlassen. Soweit ich weiß, das ist eine Zahl, die ich aus Bayern gehört habe, leben noch 21.000 in diesen Gemeinschaftsunterkünften, obwohl sie sie eigentlich verlassen müssten. Von Berlin habe ich die Zahl 5.000 gehört. Das ist dem Wohnraum geschuldet.

Was machen Kommunen? Kommunen haben ein Wohnraummanagement eingeführt, sozusagen Wohnungslotsen die genau schauen: Finden wir auch private Vermieter die dann, wenn wir uns darum kümmern, an Geflüchtete vermieten. Das ist wirklich nicht so, dass die Privaten sich darum reißen. Die Privaten sind bei der Vermietung eher zurückhaltend. Wenn sie aber von den Kommunen eine entsprechende Unterstützung und Betreuung bekommen, das hat auch etwas mit Sprachbarrieren u. ä. zu tun, dann funktioniert das in Teilen. Aber, wo kein Wohnraum ist, da funktioniert das natürlich auch nicht. Es gibt Kommunen, die leerstehende Gemeinschaftsunterkünfte aufkaufen und dann entsprechend vermieten. Aber dann müssen sie auch die Wohnungsgrößen so haben, wenn wir jetzt wieder an den Familiennachzug denken, dass das möglich ist.

Teilweise werden die Geflüchteten als Obdachlose behandelt und wieder in die Gemeinschaftsunterkünfte eingewiesen. Da ist aber nach den Landesaufnahmegesetzen, soweit ich sie kenne, jedenfalls ein Familiennachzug nicht möglich und auch nicht zulässig. Das sind die ganz konkreten Probleme, die dann vor Ort bestehen und mit denen wir uns auseinandersetzen müssen. Deshalb bitte ich um Verständnis, dass wir sagen, im Augenblick ist es uns zu früh hier jetzt über eine sofortige Aussetzung zu diskutieren. Insofern geht es auch nicht pauschal um eine Verlängerung, sondern es geht nur um die Frage, wir möchten wissen: Wie geht es weiter? Welche Leistungen kommen? Welche Regelung muss man dann 2018 treffen?

Ich hatte gesagt, wir könnten auch daran denken, die Regelung von vor 2015 aufleben zu lassen. Das könnte aber auch heißen, dass dann 2018 wenn wir

feststellen, wir haben die Probleme weitgehend im Griff, dass man sagt, okay, dann lebt die privilegierte Regelung wieder auf.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Lübking, Herr Kliebe. bitte.

SV Rechtsanwalt **Tim W. Kliebe** (Deutscher Anwaltverein, Berlin): Ich beginne mit der Frage nach der UN-Kinderrechtskonvention von Frau Pau.

Die UN-Kinderrechtskonvention ist ein bisschen stiefmütterlich behandelt worden. 1992 ratifiziert, wurde sie verabschiedet mit einem Vorbehalt, für Kinder aus dem Ausland nicht angewendet zu werden. Insofern auch wieder einmal auf Grund der Staatsangehörigkeit wurde migrationspolitisch ein Vorbehalt erklärt, Kinderrechte ja, aber eben nur für Kinder mit deutscher Staatsangehörigkeit. Das hat bis 2010 gedauert, bis Deutschland diesen Vorbehalt zurückgenommen hat und ich sage jetzt einmal, Vollanwender in der UN-Kinderrechtskonvention sein müsste. Bis heute lehnt es das Bundesverwaltungsgericht ab, die völkerrechtliche Verpflichtung aus Artikel 3 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention in der Rechtsprechung voll zur Wirkung zu bringen. Artikel 3 Abs. 1 lautet so ungefähr, dass Gerichte und Behörden bei allen Entscheidungen das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen haben. Daraus substantiiert dann der Jurist den Begriff des Kindeswohlvorrangprinzips. Das wäre genau jetzt die Überleitung zu der Frage: § 22, Völkerrecht, wäre das auch eine Option? In § 22 Aufenthaltsgesetz steht: „Einem Ausländer kann für die Aufnahmen aus dem Ausland aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.“

Dr. Schauer hat ausführlich in seinem Eingangsstatement dargestellt, dass das AA momentan prüft, ob die dringenden humanitären Gründe vorliegen. Man könnte natürlich auch auf die UN-Kinderrechtskonvention zurückgehen und sagen, es liegen völkerrechtliche Gründe immer dann vor, wenn ein Familiennachzug von Kindern oder zu Kindern stattfinden soll. Dann hätten wir zugegebenermaßen zwar immer noch den Ehegattennachzug außen vor, aber, wenn wenigstens für die Kinder der Nachzug ermöglicht würde respektive sorge- und erziehungsberechtigte Eltern nachkommen könnten, wäre schon einmal



viel getan. Aber wenn ich es richtig verstanden habe, wird dieser Tatbestand, also die erste Alternative, beim AA gar nicht gesehen, weil der völkerrechtliche Anspruch nicht gesehen wird, weil die UN-Kinderrechtskonvention nach wie vor – meines Erachtens zu Unrecht – nicht ausreichend gewürdigt und berücksichtigt wird. Es gibt dazu zwar schöne Artikel von Herrn Benassi, einem ehemaligen Richter am OVG Bremen, die schon zehn Jahre alt sind, Tillmann Löhr, der hier in den Räumen nicht ganz unbekannt ist, hat dazu auch promoviert, aber, es bringt nichts, es wird schlichtweg nicht zur Durchsetzung geholfen oder gebracht. Insofern der § 22: Wir haben jetzt, wenn ich richtig mitgezählt habe, fünf Einzelfälle genannt bekommen, in denen es momentan ganz gut aussieht. Wir haben zig zehntausend Personen, die von der Regelung betroffen sind. Wenn man jetzt diese fünf als die wenigen Ausnahmen nimmt – würde ich es aber wirklich für dringend geboten angesehen – ich kenne Ausnahmeregelungen, die ein bisschen großzügiger sind. Es ist ein bisschen wenig, wenn man jetzt fünf von 120.000 – war vorhin die Zahl – subsidiär Schutzberechtigten annehmen würde, das reicht mit Sicherheit nicht.

Frau Lindholz hatte vorhin die Fragen aufgeworfen, glaube ich, ob man diese Differenzierung machen könnte zwischen den Menschen, deren Familien noch im Herkunftsland leben oder schon in einem Drittstaat. Ich halte das zwar für schwierig, das im Einzelfall zu machen, aber jedenfalls bei denjenigen, bei denen die Familie noch im Herkunftsland lebt, kann – zum dritten Mal – die familiäre Einheit nur im Bundesgebiet hergestellt werden. Dann halte ich den Nachzug für geboten. Das sind deutlich mehr als fünf Fälle. Insofern: Nein, der § 22 reicht erstens in seinem Wortlaut überhaupt nicht aus, um den Familiennachzug zu ermöglichen und in der Praxis schon gar nicht.

Im vergangenen Jahr bis September gab es keinen einzigen Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 22, wie wir aus der Beantwortung einer Kleinen Anfrage wissen. Dann wurden wir Anwälte gleich angefragt: Sagt mal, was ist denn mit euch los, warum stellt ihr denn keine Anfragen oder Anträge? Es war uns durchaus bewusst, dass es diese Möglichkeiten gibt, so ist es nicht. Nur haben wir das Problem, dass, wenn dem Menschen subsidiärer Schutzstatus zuerkannt wurde, leider eine Rechtsprechung des

Bundesverwaltungsgerichts, die eigentlich zu den Abschiebungsverboten ergangen ist, uns von den Ausländerbehörden gerne entgegengehalten wird, dass gesagt wird, subsidiärer Schutzstatus: Die Aufenthaltserlaubnis wird nicht erteilt, solange die Klage auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft noch anhängig ist.

Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts bezog sich aber wieder auf § 25 Abs. 3 und da steht: „Soll erteilt werden“ und in § 10 Aufenthaltsgesetz steht: „Keine Erteilung eines Aufenthaltstitels während des laufenden Asylverfahrens, es sei denn, ich habe einen Rechtsanspruch.“ § 25 Abs. 3 „soll“ ist kein Rechtsanspruch, geschenkt, aber § 25 Abs. 2 zweite Alternative „ist zu erteilen“, das ist ein Rechtsanspruch. Also eigentlich könnte ich auch während der laufenden Upgrade-Klage selbstverständlich einen Aufenthaltstitel zu dem subsidiären Schutzstatus erteilt bekommen, den erteilen aber die Ausländerbehörden nicht, es sei denn, ich verklage sie darauf. Erst wenn der Minderjährige dann diesen Aufenthaltstitel in der Hand hat, könnte ich den Antrag nach § 22 stellen, parallel dazu läuft aber noch – in der Regel beim gleichen Gericht – die Asylklage. Jetzt raten Sie einmal, welche Entscheidung früher getroffen wird. Insofern komme ich nicht dazu, den § 22 zu beantragen, solange ich noch eine Asylklage laufen habe. Auch das ist ein Grund, warum so sehr, sehr wenige Anträge nach § 22 in der Praxis gestellt wurden.

Ich wurde von Herrn Veit gefragt, mit diesen 45.000 Klagen. Ich hatte aus der Kleinen Anfrage allein für April bis Dezember 2016 knapp 49.000 Klagen gezählt. Ob die nun alles Upgrade-Klagen im Hinblick auf Familiennachzug sind, weiß ich nicht, ganz ehrliches Wort. Wir fragen das nicht bei den Kolleginnen und Kollegen ab, zumal nicht alle Klägerinnen und Kläger in diesem Verfahren anwaltlich vertreten sind. Aber, und das kann ich sicher sagen, wir stehen natürlich im regen Austausch miteinander und versuchen uns gegenseitig zu helfen oder mit Schriftsätzen auszuhelfen, damit nicht alle Arbeit doppelt und dreifach gemacht werden muss. Spätestens seit dem letzten Quartal 2016 seit das Bundesamt mit Schlagzeilen von 70.000 bis 80.000 Bescheiden im Monat kommt, sind wir asyl- und ausländerrechtlichen Anwältinnen und Anwälte



völlig zusammengebrochen. Es übernimmt keiner mehr irgendein Klageverfahren, was nicht zwingend geboten ist, d. h. für die Klageerhebung ab Oktober würde ich ausschließen, dass irgendeine Kollegin oder Kollege noch eine Klage erhoben hat, wo nicht ein dringendes Anliegen – nämlich der Familiennachzug – hinten dran steht. Obwohl eigentlich natürlich diverse Entscheidungen des Bundesamtes in der Qualität immer wieder angreifbar sind und man sagt: Aus Prinzip hätte diese Person eigentlich den Flüchtlingsstatus verdient und das, was da entschieden wurde, nur mit subsidiärem Schutzstatus, trifft nicht, weil da eine individuelle Verfolgung war. Aber die Klagen aus Prinzip – ich kennen keinen Anwalt, keine Anwältin, die momentan diese Klagen aus Prinzip führen kann. Wir haben zu viel. Wir müssen die aussuchen, wo es hinten dran noch einen Grund für diese Klagen gibt außer: Juristisch hätte dem aber mehr zugestanden. Insofern würde ich sagen, für alles was im letzten Quartal 2016 erhoben wurde und vor allem was jetzt 2017 erhoben wird, können Sie davon ausgehen, da geht es rein ums Upgrade, weil, seitdem haben wir auch die Entscheidung der Obergerichte, mittlerweile schon sechs Stück: Saarland, Rheinland Pfalz, Schleswig-Holstein, Bayern und Nordrhein-Westfalen, Sie werden das verfolgt haben. Jetzt glaube ich, diese Ideen: Man erhebt mal Klage, dann bekommt man im schriftlichen Verfahren schnell noch eine Entscheidung und kann die Prozessgebühren abgreifen, was uns auch latent so unterstellt wird, das können Sie vergessen. Das findet in dem Bereich sicher nicht mehr statt.

Letzte Frage, Verlängerung der Aussetzung, wenn man das Ganze noch verlängern würde. Ich habe in meiner Stellungnahme anlässlich dieser Anhörung heute noch einmal versucht, auf diese Entscheidung von 1987 vom Bundesverfassungsgericht einzugehen. Da ging es um die Aussetzungen des Nachzugs bei neugeschlossenen Ehen zu ausländischen Staatsangehörigen die in zweiter Generation hier leben. 1987 die Entscheidung da hatten Bayern und Baden-Württemberg gesagt, nicht die, die selbst über die Anwerbeverfahren nach Deutschland gekommen sind, sondern deren Kinder. Wenn die nun ins Herkunftsland zurück heiraten, bis die den Ehegatten nachholen dürfen, dann müssen sie drei Jahre warten. Es wurde gesagt, nein, das ist

unverhältnismäßig, das verstößt gegen Artikel 6 Abs. 1 GG, die Pflicht des Staates, Ehe und Familie zu schützen. Das Besondere an der Entscheidung ist, das sind Kinder der zweiten Generation, wie man so schön sagt, faktische Inländereigenschaft mag man da mittlerweile zu sagen. Aber die hatten alle in der Türkei kein Problem. Da gab es keine Gefahr für Leben oder Freiheit. Das Bundesverfassungsgericht hat gesagt, es ist diesen Personen, die eine Anwartschaft dauerhaft in Deutschland zu leben erworben haben, ohne bis dato im Besitz der deutschen Staatsangehörigkeit zu sein, diesen Personen ist es nicht zuzumuten, diese bis dato erworbene Anwartschaft aufzugeben, um die familiäre und eheliche Lebensgemeinschaft im Herkunftsstaat herzustellen. Da ging es nicht um Gefährdung, nicht um Verfolgung, nur aufgrund der Tatsache, dass die schon so lange hier lebten, wurde gesagt: Nein, jetzt zurückgehen kann nicht zugemutet werden. Wenn ich das auf die Situation jetzt von den subsidiären Schutzberechtigten übertrage, dann ist zwei Jahre definitiv zu lang. Schauen Sie auf die Entscheidung zum Ehegattennachzug und der Voraussetzung des Spracherwerbs, auch da gibt es nun mehrere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts dazu. Einmal zum Nachzug zum ausländischen Ehegatten und zum deutschen Ehegatten. Beim deutschen Ehegatten wird in der Regel dann gesagt, naja, dem ist auch die Wohnsitznahme zur Herstellung der ehelichen Lebensgemeinschaft im Ausland zumutbar. Vielleicht kann man das mit dem subsidiär Schutzberechtigten vergleichen. Auch der kann nicht ins Herkunftsland um dort zu leben. Dort wurde gesagt, grundsätzlich können wir den Spracherwerb zwar verlangen, Integrationsmaßnahmen, aber wenn das nach einem Jahr nicht von Erfolg gekrönt ist, dann müsste man darüber nachdenken, ob man dann nicht die Einreise ermöglicht, um den Spracherwerb in Deutschland nachzuholen. Da wurde ein Jahr als das, was zumutbar ist, angenommen.

Jetzt reden wir über zwei Jahre Aussetzung und dann Verlängerung. Ich glaube, momentan haben wir noch keine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts weil es einfach so lange dauert. Wir haben momentan die Asylklagen anhängig, danach werden möglicherweise die Klagen aufenthaltsrechtlicher Natur zu den Visaverfahren anhängig werden. Möglicherweise



würde die Verlängerung dazu führen, dass das Bundesverfassungsgericht in die Lage versetzt wird, dazu zu entscheiden. Ich wage aber eine Prognose. Die wird, was das Gesetz angeht, negativ ausfallen. Die 1987er Entscheidung wurde auch erst dann getroffen, als die Kläger längst den Nachzug realisiert hatten. Damals handelte es sich aber um eine rollierende Aussetzung, d. h. immer nach Schließung der Ehe wurde dann eine dreijährige Wartefrist verlangt und deswegen hatte das Gesetz noch Wirkung für andere Personen. Deswegen hat das Bundesverfassungsgericht gesagt, den Betroffenen, die jetzt geklagt haben, wurde zwar schon abgeholfen, bei denen hatte sich der Zeitablauf erledigt. Die durften ihre Ehegatten nachholen, aber, weil es immer noch Menschen gibt, die davon betroffen sind, deswegen entscheiden wir die Sache trotzdem. Ich glaube, solange es bei der Befristung bleibt und in zwei oder im nächsten Jahr das Ganze zu Ende ist, wenn Sie es nicht schlauerweise heute beenden oder in naher Zukunft durch eine Änderung, dann kommt es nicht zu einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, weil das Bundesverfassungsgericht einfach nicht dazu entscheiden muss, weil es sagt, es waren zwei Jahre, es ist vorbei. Es trifft niemanden mehr. Wir werden keine Entscheidung dazu bekommen. Bei einer Verlängerung werden Sie die bekommen.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Kliebe. Herr Prälat Dr. Jüsten, bitte.

SV Prälat Dr. Karl Jüsten (Leiter des Kommissariats der deutschen Bischöfe, Berlin): Der Vorsitzende hat uns am Anfang gebeten uns kurz zu fassen. Da Herr Kliebe einige Fragen oder die Frage, die an uns zu gleichen Teilen gestellt worden war, schon beantwortet hat, kann ich mich da auf ihn beziehen bzw. auf ihn verweisen und werde das jetzt nicht wiederholen.

Gleichwohl ist die Frage aufgeworfen worden, wie sich eine Verlängerung der Aussetzung auf die Betroffenen auswirken würde. Eine Verlängerung halten wir natürlich für absurd, wenn wir für die Abschaffung sind. Von daher brauchen wir da auch nicht über Verlängerung zu reden, sondern wir sollten die jetzige Regelung, so wie Sie, Frau Amtsberg, es vorgeschlagen haben, sofort wieder rückgängig machen und zu einem anderen Verfahren kommen.

Wir glauben auch nicht, dass § 22 AufenthG geeignet ist, Härten aufzufangen. Ich bin Ihnen übrigens, Herr Dr. Schauer, sehr dankbar, dass Sie die Einzelfälle so detailliert geschildert haben. Es widerlegt hier auf wunderbare Weise die Anfrage, die Frau Lindholz an mich gestellt hat: ob man von Einzelfällen her ein Generalproblem lösen kann. Beim Familiennachzug handelt es sich immer um Einzelfälle. Jedes Familienschicksal ist ein anderes. Von daher werden Sie nicht darum herum kommen, sich mit den Einzelfällen konfrontieren zu lassen, denn nur durch die Einzelfälle werden sie möglicherweise zu einer humanitären Lösung kommen. Sie haben natürlich recht, Gesetze werden natürlich nie für einen Einzelnen gemacht, sondern immer für alle.

Dann bin ich Ihnen auch sehr dankbar, dass Sie auf die Situation der Kommunen hingewiesen haben, Herr Lübking. Sie haben nicht vom Familiennachzug gesprochen, sondern Sie haben von den Problemen, die die Kommunen insgesamt aufgrund der hohen Zuwanderungszahlen haben, gesprochen. Daher kommen natürlich auch die hohen Zahlen von 200.000 Jugendlichen und Kindern, die jetzt im Moment betreut werden. Das sind jetzt nicht alles unbegleitete Minderjährige, da geht es nicht nur um Familiennachzug, sondern da geht es insgesamt um die Herausforderungen, vor denen die Kommunen stehen. In dem Zusammenhang, glaube ich, ist es auch einmal angemessen, heute hier bei der Anhörung Danke an die Kommunen zu sagen, die nämlich wirklich Großes geleistet haben. Ich möchte auch Ihnen Herr Dr. Schauer bzw. Ihren Kollegen vor Ort außerordentlich danken, denn durch den Aufwuchs an Mitarbeitern und das starke Engagement des Auswärtigen Amtes ist es überhaupt erst dazu gekommen, dass die bearbeiteten Fallzahlen höher geworden sind. Ich glaube, die Anstrengungen sollten hier an dieser Stelle gewürdigt werden.

Mir ist noch die Frage gestellt worden, ob hinsichtlich der Minderjährigen nicht ein gewisser Zynismus vorläge, wenn Eltern ihre minderjährigen Kinder auf den Weg schicken. Sie sozusagen vorschicken, um dann daraus möglicherweise ein Recht zu reklamieren. Die Situation der Minderjährigen, ich habe es in meiner Stellungnahme schon versucht zu sagen, ist äußerst differenziert zu betrachten. Wenn wir von



Minderjährigen sprechen, dann reden wir in den allermeisten Fällen nicht von fünf- oder sechsjährigen Jungen oder kleinen Mädchen, die losgeschickt worden sind, um hier anzukommen, sondern es sind in der Regel junge Erwachsene im Alter von 16/17 Jahren, von denen wir hier reden. Ich hatte darauf hingewiesen, dass viele von den hier Schutzsuchenden entweder nicht zum Militärdienst eingezogen werden wollen oder nicht von Milizen angeworben werden wollen. Wenn also Eltern ihren Jugendlichen zutrauen, dass sie in Armeen dienen, dann werden sie ihnen auch zutrauen, dass sie sich auf die Flucht machen können. Ich glaube nicht, dass an der Stelle irgendwelche zynischen Erwägungen der Eltern eine Rolle gespielt haben, sondern wahrscheinlich die nackte Not, dass sie ihre Kinder davor bewahren möchten, in kriegerischen Handlungen umzukommen oder schwerste Verletzungen davonzutragen. Ich würde sehr plädieren, auch hier die Situation – das kann ich Ihnen nicht ersparen – vom Einzelfall her zu betrachten. Ich glaube nicht, dass in großem Stile Kinder von Eltern losgeschickt werden, um dann hier einen Aufenthaltsstatus zu bekommen. Ich will auch nicht ausschließen, dass es das im Einzelfall gibt, das wäre auch unseriös. Aber von alledem, was wir von unseren Beratungsstellen wissen, wissen wir, dass es anders ist.

Ich glaube, das sind die Fragen, die an mich gestellt wurden. Wenn noch etwas nicht beantwortet wurde, was nicht schon von Herr Kliebe beantwortet wurde, bitte fragen Sie noch einmal nach.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Prälat Dr. Jüsten. Dann darf ich Herrn Prof. Hailbronner das Wort geben.

SV Prof. Dr. Dr. h.c. Kay Hailbronner (Universität Konstanz): Ich möchte in umgekehrter Reihenfolge beginnen. Also zuerst mit Frau Amtsberg.

Nur eine kurze Bemerkung. Natürlich hat der Deutsche Bundestag das Recht, vielleicht sogar auch die Pflicht, Gesetze zu korrigieren, die anders funktionieren oder ihre Zwecke nicht erreichen. Ich denke, das kann man bei der Gesetzeslage nicht annehmen. Wenn der Zweck darin besteht, eine stärkere Steuerung der Migration zu erreichen, dann ändert sich an der Zweckerreichung nichts, sondern der Zweck wird sogar in höherem Maße

erreicht, wenn mehr Personen kommen, als man das ursprünglich angenommen hat.

Herr Veit, bei allem Respekt, aber ich glaube, die Parallele zur Steuergesetzgebung ist nicht richtig. Wenn der Gesetzgeber eine steuerrechtliche Regelung macht und er stellt nachher fest, dass das Gesetz seinen Zweck nicht erreicht, dann ist ganz klar, dass man das auch in kurzer Zeit korrigiert. Hier ist das aber nicht der Fall. Der Zweck war, die Integrationsbelastung auch durch die Kommunen zu vermindern und dieser Zweck wird erreicht. Er wird in höherem Maße erreicht, weil sich dann später herausgestellt hat, dass noch mehr Personen als subsidiär Schutzberechtigte den Anspruch haben. Ich kann nicht sehen, dass eigentlich keine Zweckerreichung vorliegt.

Abg. **Rüdiger Veit** (SPD): In so hohem Maße hat sich das verändert, dass – und das sagen alle Beteiligten – keiner davon ausgegangen ist. Die Union sagt etwas anderes, die sagt dezidiert, die CSU vor allen Dingen, wir hätten es gerne noch mehr, am liebsten auf Dauer.

SV Prof. Dr. Dr. h.c. Kay Hailbronner (Universität Konstanz): Natürlich gibt es gesetzgeberische Beurteilungsspielräume, aber man weiß nie genau, wie ein Gesetz sich auswirkt. Man hat immer eine Prognose. Dass es sich stärker auswirkt, als man das ursprünglich angenommen hat, ist auch nichts Ungewöhnliches für eine gesetzliche Regelung.

Sie hatten auf die Änderung durch das BAMF aufmerksam gemacht. Meines Erachtens ist es so, dass das BAMF, mit aller Vorsicht, im Grunde das Gesetz eine Zeitlang nicht mehr angewendet hat, aus den Gründen, die ich vorher angedeutet hatte. Man kann nun darüber streiten was die Ursachen dafür war. Meines Erachtens hat sich das eigentlich nie verändert, d. h. die politische Verfolgung war zu der damaligen Zeit genauso wenig wahrscheinlich wie sie später ist, so dass man die Antragstellung einfach als Schnellverfahren benutzt hat, um zu sagen: Naja, wenn jemand zurückkommt dann ist er in der Gefahr.

Abg. **Rüdiger Veit** (SPD): Die Herkunftsländergesetze sind verändert worden.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Herr Kollege Veit, Prof. Hailbronner hat das Wort.



SV Prof. Dr. Dr. h.c. Kay Hailbronner (Universität Konstanz): Die Oberverwaltungsgerichte, OVG Münster und die anderen Oberverwaltungsgerichte, haben meines Erachtens mit nachvollziehbaren Gründen entschieden, dass in diesem Fall die Asylantragstellung kein ausreichender Grund ist, das ist im Übrigen keine sensationelle neue Rechtsprechung. Diese Rechtsprechung gibt es seit 30 Jahren zum Asylantrag. Bei den Voraussetzungen für die Stellung eines Asylantrages, da war man immer restriktiv. Mich hat das auch gewundert, muss ich ganz offen sagen, als ich mir damals die Praxis des BAMF angesehen habe, wie schnell man eigentlich dazu kommt, in all diesen Fällen dann eine politische Verfolgung nach der Genfer Konvention anzunehmen. Aber ich verstehe, unter dem Druck der Zeit ohne Anhörung die vielen verschiedenen Gründe, warum man das gemacht hat.

Jetzt zu den Fragen von Frau Lindholz. Ich möchte noch einmal ganz kurz mit dem Rechtsanspruch beginnen. Herr Kliebe, Sie haben das Bundesverwaltungsgericht meines Erachtens nicht richtig wiedergegeben. Das Bundesverwaltungsgericht hat nicht in Abrede gestellt, dass die UN-Kinderrechtskonvention eine rechtliche Wirkung hat. Worum es geht ist Folgendes: Es gibt eine *lex specialis* in der UN-Kinderrechtskonvention über den Familiennachzug und die sagt wortwörtlich: „Die Vertragsstaaten werden wohlwollend eine Antrag“ – ich vereinfache es jetzt aus Zeitgründen ein bisschen – „auf Nachzug überprüfen.“ Für alle, die sich mit Völkerrecht beschäftigt haben, ist das die klassische Unterscheidung eines völkerrechtlichen Vertrags zwischen einem unmittelbar anwendbaren Rechtsanspruch und einer Verpflichtung im Rahmen einer Ermessensentscheidung oder im Rahmen eines gesetzgeberischen Beurteilungsspielraums zu prüfen, inwieweit Kinderschutzabwägungen hier mit einzubringen sind. Das ist genau das, was das Bundesverwaltungsgericht gemacht hat. Noch einmal ein kurzes Zitat, wenn ich es noch machen darf, klipp und klar sagt das Bundesverwaltungsgericht, meines Erachtens richtig, im 101. Band: „Bereits aus dem Wortlaut der Bestimmung ergibt sich kein Rechtsanspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis, sondern allenfalls das Gebot, von einem nach innerstaatlichem Recht gegebenen Ermessen wohlwollend Gebrauch zu

machen.“ Das ist der entscheidende Satz. Was man dagegen juristisch eigentlich einwenden kann, da habe ich persönlich Schwierigkeiten, jedenfalls von meiner Methodik des Umgangs mit völkerrechtlichen Verträgen her.

Frau Lindholz, richtig ist, – und das spielt unterschwellig immer eine große Rolle – was sind eigentlich die Kriterien, wie Familienschutz und Kinderwohl in solche Interessenabwägungen einbezogen werden müssen? Hier gehen alle möglichen Zitate von Rechtsprechung usw. durch den Raum. Dabei wird erstens nicht richtig unterschieden zwischen der Einzelfallentscheidung von der Verwaltung und zweitens der Entscheidung des Gesetzgebers. Für beide ist das natürlich relevant. Aber, was geflissentlich nicht gesagt wird, ist, dass sowohl die völkerrechtlichen Gerichte als auch die nationalen Gerichte selbstverständlich einen beachtlichen Unterschied machen zwischen der Überprüfung der einzelnen verwaltungsbehördlichen Entscheidung und dem gesetzgeberischen Beurteilungsspielraum. Der Gesetzgeber hat einen breiten, und das sagt auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg immer wieder, gesetzgeberischen Beurteilungsspielraum, bei dem er eine Prognose anstellen kann: Wie wirken sich die Interessen aus? Welche Auswirkung hat die Gesetzgebung? Das ist auch nur begrenzt überprüfbar. Der Gesetzgeber hat ein gewisses Prä in dieser gesetzgeberischen Entscheidung, das ist meines Erachtens auch vernünftig. Denn immerhin ist der Gesetzgeber, der Deutsche Bundestag, der Repräsentant des Deutschen Volkes und nicht die einzelnen Gerichte, die also abstrakt-generell zu sagen haben, was eigentlich solche allgemeinen – Sie können es neudeutsch sagen – Werte dann für konkrete gesetzgeberische Unterscheidungen bewirken.

Noch ein Wort. Es ist immer wieder genannt worden, dieser „elsewhere“-Approach, jetzt gebrauche ich einmal den englischen Ausdruck. Das Argument ist: Man kann gar nicht anders, als die spezielle Situation zu betrachten. Das taucht in der Tat sowohl bei den Einzelfallentscheidungen, weniger bei den gesetzgeberischen Entscheidungen, auf und das ist völlig richtig, Herr Dr. Cremer und Herr Kliebe, Sie haben es beide hervorgehoben. Aber was dann nicht richtig berücksichtigt wird ist: Das ist ein Aspekt, der insbesondere wenn man die Entscheidungen analysiert, auf die Entscheidung



des nationalen Gesetzgebers zurückgeht, ein Nachzugsrecht im Prinzip zu geben und darauf gestützt, dann auch ein Recht auf Verwirklichung des Familiennachzugs zu geben. Unsere Situation ist nicht völlig identisch.

Frau Lindholz, da komme ich auf Ihre Unterscheidung zwischen der Genfer Konvention im subsidiären Schutz. Wir haben hier im Prinzip, wenn ich es einmal vereinfacht sagen darf, eine Entscheidung, die der Gesetzgeber getroffen hat, über die Genfer Konvention und über das Völkerrecht hinausgehend einer Kategorie von Personen einen subsidiären Schutz einzuräumen. Dieser subsidiäre Schutz ist einmal Folter, aber die wichtige Kategorie, über die wir hier hauptsächlich reden, sind die Kriegsflüchtlinge. Darin unterscheidet sich das, was die EU und was die einzelnen Mitgliedstaaten gemacht haben, im Übrigen essentiell von dem, was auf der völkerrechtlichen Ebene und auch in der internationalen Praxis üblich ist, wo allgemeinen Kriegsoptionen keine Rechtsansprüche gegeben werden. Aber, und das ist von ganz entscheidender Bedeutung für mich, man kann über die politische Interessenbewertung immer anderer Meinung sein. Ich meine, es liegt im gesetzgeberischen Beurteilungsspielraum, aber was vorliegt ist, dass auch der Unionsgesetzgeber einen deutlichen Unterschied zwischen der Genfer Konvention und dem subsidiären Schutz gemacht hat. Er hat nämlich, das darf man nicht einfach ignorieren, gesagt, die Genfer Konventionsflüchtlinge haben einen Rechtsanspruch auf einen Aufenthaltstitel für drei Jahre und die subsidiär Schutzberechtigten haben diesen Rechtsanspruch nicht. Sie haben einen Rechtsanspruch auf einen Aufenthaltstitel von einem Jahr. Was verbirgt sich dahinter. Dahinter kann sich nur verbergen, dass man von einem anderen Aufenthaltsrecht ausgeht und ich meine, ob nun die Erwartung zutrifft oder nicht, aber es ist eine Kriegssituation und der Gesetzgeber darf jedenfalls im Prinzip davon ausgehen, dass wir nach, ich will es einmal vorsichtig ausdrücken, anderen Lösungen suchen.

Ich will auch nicht behaupten, das wäre auch unseriös, dass alle subsidiär Schutzberechtigten nun nicht dauernd bleiben und dass viele von denen nicht zurückgehen können. Aber Tatsache ist, dass sowohl der Unionsgesetzgeber wie der nationale Gesetzgeber davon ausgehen darf, meines

Erachtens, dass hier für die Kriegsoptionen ein spezieller Status, der im Prinzip vorläufig als temporärer, vorübergehender Status dargestellt wird, geschaffen wird. Er ist insofern, wenn Sie so wollen, ein prekärer Status, der nicht die gleiche Erwartung beinhaltet wie der Genfer Konventionsflüchtling, was den Daueraufenthalt betrifft. Das reicht meines Erachtens schon aus, um einen substanziellen Unterschied in der Rechtscharakterisierung des Genfer Konventionsflüchtlings und des subsidiären Schutzes zu machen.

Letzte Frage, nur noch einen Satz zu der Aussetzung. Wie wird das aussehen. Frau Lindholz, ich glaube, Sie haben völlig richtig auf einen Punkt hingewiesen, der auch in der Diskussion immer zu kurz kommt. Es geht auch bei der Rechtsprechung des EGMR, da kann man im Übrigen auch alle möglichen Fälle, das ist eine kasuistische Sache, je nachdem welchen man herausucht...

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Herr Prof. Hailbronner, wir möchten auch noch Herrn Dr. Cremer zu Wort kommen lassen.

SV **Prof. Dr. Dr. h.c. Kay Hailbronner** (Universität Konstanz): Herr Kliebe hat zwei Entscheidungen zitiert. Ich könnte eine andere Entscheidung, in der es um einen humanitären, vorübergehenden Schutz geht, in der der EGMR auch den Familiennachzug abgelehnt hat, die Gül-Entscheidung, zitieren. Aber wie die Situation dann in zwei Jahren aussieht, erfordert meines Erachtens unter Berücksichtigung dessen, ob der Gesetzgeber sich dann dafür entschieden hat, dass sie ein dauerndes Aufenthaltsrecht bekommen – dann sieht die Sache von der Bewertung wieder anders aus als zum jetzigen Zeitpunkt. Deswegen muss man abwarten, in einem Jahr, um dann zu sehen wie die Interessenabwägung und die Situation dann in Syrien und sonst wie aussieht. Dann kann man wirklich seriös juristisch auch sagen, ob das zulässig ist oder nicht.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Prof. Hailbronner. Herr Dr. Cremer, bitte.

SV **Dr. Hendrik Cremer** (Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin): Dankeschön. Ich denke, einiges ist schon von Herrn Kliebe, Herrn Prälat Dr. Jüsten, beantwortet worden. Die Frage war an uns drei adressiert. Gleichzeitig, Herr Prof. Hailbronner,



Sie hatten auch Dinge in meine Richtung angesprochen, würde ich hier ein paar Dinge gerne klarstellen wollen.

Dass es ein generelles Recht auf Familiennachzug gibt, hat hier keiner gesagt. Sie haben es dann in Ihrem zweiten Statement, glaube ich, doch noch einmal gerade gebogen. Sie können auch nicht in die Runde sagen, hier würden mal hier und da Urteile zitiert und völlig unkorrekt. Sie sprechen hier richtig vom Leitsatz 1 im Entscheidungsband 76, lassen aber den zweiten Leitsatz mehr oder weniger außer Acht. Natürlich geht es hier um Rechte und Ansprüche. Maßstäbe sind doch Artikel 6 GG und Artikel 8 Europäische Menschenrechtskonvention. Da handelt es sich um Grundrechte und Menschenrechte. Hier hat keiner von einem Recht auf Familiennachzug gesprochen, das eingeschränkt würde, etwa auf der Ebene von Achtungspflichten, sondern hier wurde vom Recht auf Familienleben gesprochen. Und hier, in der Tat, kann man nun darüber rechtsdogmatische Diskussionen führen, ob wir uns auf der Ebene von Achtungspflichten, Schutzpflichten oder Gewährleistungspflichten bewegen. Es geht hier darum, inwieweit diese Regelungen mit dem Recht auf Familie in Einklang zu bringen sind.

Nun kann man nicht einfach den zweiten Leitsatz weglassen, etwa von der erwähnten Bundesverfassungsgerichtsentscheidung und so tun, als ob alles im Spielraum des Gesetzgebers läge. Nein, dann wären wir nicht mehr bei Rechten und dann wären wir in der Tat auch nicht mehr bei Artikel 6 GG oder bei Artikel 8 EMRK, aber da sind wir. Ob es nun um Schutzpflichten geht oder um Achtungspflichten, der Maßstab ist hier ziemlich genau umrissen. In der Tat geht es um Einzelfallbetrachtungen, Herr Kliebe hat es schon festgestellt, ein wesentliches Kriterium ist die Frage: Gibt es die Möglichkeit für diese Menschen, ein Familienleben in anderen Staaten zu führen? Das ist ein ganz zentrales Kriterium.

Es ging hier auch nicht darum, dass jemand gesagt hätte, es gibt ein Recht für subsidiär Schutzberechtigte. Aber es wurde gesagt, das Kriterium der Zumutbarkeit oder der Möglichkeit ist ein ganz zentrales. Dieses Kriterium ist zu einem Großteil schon festgestellt worden indem vorher subsidiärer Schutz festgestellt wird. Das ist ein sehr wesentliches Element auf der Ebene der tatsächlichen Umstände.

Noch ein paar Worte zur UN-Kinderrechtskonvention. Die Kinderrechtskonvention ist auf der Ebene der Verbindlichkeit genauso anzusehen wie die Europäische Menschenrechtskonvention. Die EMRK hat natürlich noch einen Gerichtshof. So ein Gremium hat die UN-Kinderrechtskonvention nicht, aber ansonsten handelt es sich um verbindliches geltendes Recht. Zudem gibt es Übrigens auch ein Individualbeschwerdeverfahren, was also deutlich macht, dass es hier um Rechte geht. In diesem Individualbeschwerdeverfahren auf internationaler Ebene, was Deutschland als dritter Staat ratifiziert, also anerkannt hat, ist es so, dass bei jeder Bestimmung eine Rechtsverletzung geltend gemacht werden kann, d. h. offensichtlich oder sehr klar, dass auch jede Bestimmung verletzt werden kann. In Ihren Ausführungen zu Artikel 10 UN-Kinderrechtskonvention haben Sie ein Element, Sie sagten Sie fassen sich kurz, außer Acht gelassen. Da ist ausdrücklich von beschleunigter Bearbeitung die Rede.

Jetzt noch einmal zurück zur UN-Kinderrechtskonvention. Die Idee, die da im Wesentlichen hinter steht, ist, dass die Rechte von Kindern konkretisiert werden. Diese Konkretisierung hat hier stattgefunden. Interessanterweise übrigens, vielleicht das noch zur Erläuterung, der Artikel 10 wurde geschaffen vor einer historischen Situation des Eisernen Vorhangs, wo die westlichen Staaten vor allen Dingen mit Blick auf die nichtbestehenden Möglichkeiten aus dem Osten heraus Erleichterungen verbindlich festlegen. Das Entscheidungskriterium ist jetzt nicht in Artikel 10 zu suchen, da gebe ich Ihnen absolut recht, aber Artikel 10 sagt eben: „Eine beschleunigte Bearbeitung“ und hier findet sich dann der Maßstab des Vorrangs des Kindeswohls, dieser hat natürlich dann auch Bedeutung und ist der Maßstab, der bei den Entscheidungen festzulegen ist. Bei Artikel 3 Abs. 1, das ist vom Wortlaut sehr eindeutig, handelt es sich um eine Querschnittsklausel, die auch bei diesen Entscheidungen zu berücksichtigen ist.

Des Weiteren halte ich es an dieser Stelle auch für schwierig, wenn man über die Aussetzung des Familiennachzugs spricht, ihn auch unter Bezugnahme auf § 22 Aufenthaltsgesetz zu rechtfertigen, zumal es, das wurde von der Bundesregierung in der Antwort so mitgeteilt,



keinen einzigen Fall bisher gibt, in dem es eine positive Entscheidung gegeben hätte. Insofern, so, wie er mit den älteren Verfahrensrichtlinien ausgestaltet ist, die nur auf die Alternative der dringenden humanitären Gründe schauen, um diese Frage jetzt zu beantworten, ist in dieser Ausgestaltung der § 22 sicherlich nicht geeignet, hier irgendetwas zu kompensieren. Es kann aber auch nach meiner Meinung auch nicht darum gehen – deswegen auch die Fundamentalkritik an der Regelung überhaupt – hier Dinge aufzufangen, zumal die Trennung häufig drei, dreieinhalb Jahre bedeutet. Hier ist die Frage, ob es da überhaupt für Ausnahmeregelungen Sinn macht oder ob nicht das Problem in der Regel liegt.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dr. Cremer. Es hat großen Bedarf bei den Antworten gegeben. Danke, für die ausführlichen Antworten von allen Seiten der Sachverständigen. Ich darf mich ganz herzlich bedanken, dass Sie heute hier bereit waren, sowohl Ihre Eingangsstellungnahmen zu geben als auch Fragen zu beantworten. Ich darf mich bei den Kolleginnen und Kollegen bedanken. Wir werden die Beratungen im Innenausschuss fortsetzen. So schließe ich jetzt die 108. Sitzung des Innenausschusses und darf noch weiter einen erfolgreichen Tag wünschen.

Schluss der Sitzung: 15:30 Uhr

Ansgar Heveling, MdB

Vorsitzender



Betr. Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am 20. 3. 2017

Zu dem o.g. Gesetzentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes BT- Drs. 18/10044 (Familiennachzug für subsidiär Geschützte) und der Antrag BT-Drs.18/ 10243 nehme ich wie folgt Stellung.

I. Wesentliche Veränderung der Umstände ?

Der Gesetzgeber hat mit dem am 17.3. 2016 in Kraft getretenen Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren den Familiennachzug für Asylbewerber, denen subsidiärer Schutz gewährt worden ist, für eine Dauer von zwei Jahren suspendiert . Diese Regelung tritt am 17.3.2018 außer Kraft. Ab diesem Zeitpunkt gilt die vor der Gesetzesänderung geltende Regelung , wonach auch subsidiär Schutzberechtigte einen subjektiven Anspruch auf Familiennachzug haben, unabhängig von der Sicherung des Lebensunterhalts. Die Regelung beeinträchtigt nicht den humanitären Familiennachzug nach den §§ 22 und 23 AufenthG.

Der Gesetzentwurf stellt zur Begründung der Regelung darauf ab, dass eine Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Geschützte im Hinblick auf die große Zahl von Asylsuchenden im Interesse der Integrationssysteme von Staat und Gesellschaft erforderlich ist, um die aktuellen Probleme der Integration zu bewältigen (BT-Drs. 18/ 7538).

Es ist nicht ersichtlich, dass sich grundsätzliche Änderungen der Problemlage ergeben hätten. Nach den Zahlen des Bundesamts sind im Jahre 2016 745. 545 Asylanträge registriert worden. Für das wichtigste Herkunftsland Syrien betrug die Schutzquote 94.3 %. Im Februar 2017 liegt die Anzahl der offenen Fälle beim Bundesamt immer noch bei 348.523 anhängigen Verfahren, Derzeit entscheidet das Bundesamt monatlich über ca. 71.000 _Asylanträge mit einer Schutzquote im Februar 2017 von insges. 47.5 %, darunter 20.8 mit Genfer Konventionsflüchtlingsstatus , und 18.6 % subsidiären Schutzstatus.

Bei dieser Ausgangslage kann – ungeachtet des Rückgangs von Erstasylantragstellern.- nach wie vor von einem sehr hohen Migrationsdruck ausgegangen werden, der erhebliche Probleme der Versorgung mit angemessenem Wohnraum für Familien mit Kindern und Bereitstellung entsprechender Sozialleistungen für Familienangehörige aufwirft.

In der politischen Diskussion wird u.a. darauf verwiesen, dass bei der Außerkraftsetzung des Familiennachzugs ein wesentlicher Grund die geringe faktische Bedeutung der Regelung gewesen sei, da die große Mehrzahl insbes. der syrischen Antragsteller damals als Konventionsflüchtlinge anerkannt worden sei, die von der Einschränkung des Familiennachzugs ohnedies nicht betroffen gewesen sei. Abgesehen von der Tatsache, dass die Motivation einer eher geringen praktischen Bedeutung der Regelung in der Gesetzesbegründung keine Basis hat, kann die stärkere praktische Relevanz kein überzeugendes Argument sein, eine einmal beschlossene gesetzliche Regelung kurze Zeit später zur Diskussion zu stellen, wenn nicht substantielle rechtliche Argumente gegen die Regelung sprechen, die sich gerade aus der größeren praktischen Relevanz der Regelung ergeben.

Es trifft zu, dass im Vergleich zur Anerkennungspraxis des Jahres 2015/ Anfang 2016 einer wesentlich größeren Zahl von syrischen Antragstellern ein Konventionsflüchtlingsstatus bewilligt wurde. Die hohe Steigerungsrate bei der Gewährung (bloßen) subsidiären Schutzes für syrische Staatsangehörige dürfte jedoch auf andere Faktoren als die Absicht, den Familiennachzug auszuschließen zurückzuführen sein. Vielmehr sprechen viel stärkere Anhaltspunkte dafür, dass die Gewährung subsidiären Schutzes der vorgegebenen Rechtslage entspricht und dass die frühere Praxis eher auf den Druck, Verfahren möglichst schnell abzuschließen, zurückzuführen ist, ohne eine – wie es nach der Rechtslage eigentlich erforderlich gewesen wäre – eingehende *Einzelfallprüfung individueller, konkreter Verfolgungsgefahr aus politischen, religiösen, ethnischen usw. Gründen* durchzuführen. Dafür spricht, dass in anderen EU – Mitgliedstaaten überwiegend kein Konventionsschutz für Kriegsflüchtlinge aus Syrien gewährt wird. Ein Beschluss, das Bundesamt anzuweisen, syrischen Flüchtlingen im „Regelfall“ einen Status nach der Genfer Flüchtlingskonvention zu erteilen, kommt insofern einer Aufforderung zu rechtlich höchst zweifelhaften, wenn nicht offen rechtswidrigem Handeln gleich und ist weder mit dem einfachen Recht noch mit dem Unionsrecht vereinbar.

II. Völker –und unionsrechtliche Argumente

Fragen der Vereinbarkeit der Aussetzung des Familiennachzugs mit Völkerrecht, Unionsrecht und Verfassungsrecht sind bereits anlässlich der gesetzlichen Neuregelung des § 104 AufenthG intensiv diskutiert worden. Die faktische Entwicklung und insbes. die Steigerung der Zahl von Flüchtlingen,

die subsidiären Schutz erhalten haben und voraussichtlich erhalten werden, erfordert keine Neubewertung der rechtlichen Analyse des Gesetzes .

Zusammenfassend ist festzustellen, dass weder aus dem Völkerrecht, noch dem Unionsrecht und Verfassungsrecht ein Anspruch auf ein unbedingtes Nachzugsrecht für Flüchtlinge abgeleitet werden kann (so D.Thym , Stellungnahme in der Anhörung v. 22.2.2016). Für eine Differenzierung zwischen Konventionsflüchtlingsen und subsidiär Schutzberechtigten gibt es sachliche Gründe . Der Gesetzgeber darf in Ausübung seines Beurteilungsspielraums davon ausgehen, dass subsidiär Schutzberechtigte nicht von vornherein einen gleichartigen Schutzanspruch bezüglich der Dauer und Verfestigung des Aufenthalts wie Konventionsflüchtlinge besitzen. Bei der gebotenen Abwägung der staatlichen und privaten Interessen durfte der Gesetzgeber daher das staatliche Interesse an einer Vermeidung einer integrationspolitischen Überbelastung der Kommunen und Länder höher bewerten als das private Interesse subsidiär Schutzberechtigter am Nachzug seiner Familienangehörigen. Ob die Entscheidung über die Aussetzung des Familiennachzugs im Hinblick auf die integrationspolitischen Aspekte geeignet ist , ihre Ziele bestmöglich zu erreichen, liegt im Bereich des rechtspolitischen Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers . Eine Korrekturnotwendigkeit ist nicht ersichtlich.

Im einzelnen sind für diese Beurteilung folgende Erwägungen ausschlaggebend (vgl. Hailbronner, Ausländerrecht, Lfg. Okt. 2016, § 104 AufenthG, Rn. 24 ff.):

Unionsrechtlich ist eine Gleichbehandlung nicht vorgeschrieben. Die Familiennachzugsrichtlinie 2003/86 nimmt in Art.3 Abs.2 c ausdrücklich subsidiär Schutzberechtigte, ebenso wie lediglich temporären humanitären Schutz genießende Ausländer (Art. 3 Abs. 2 b) von ihrem Anwendungsbereich aus. Die unionsrechtliche Regelung des Familiennachzugs für diese Personen sollte der Qualifikationsrichtlinie überlassen bleiben , die – im Gegensatz zum Kommissionsvorschlag- auch in der Neufassung durch die RL 2011/95 kein Nachzugsrecht für subsidiär Schutzberechtigte enthält, sondern lediglich in Art. 23 Abs.2 zum Zweck der Wahrung des Familienverbandes die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, dass die Familienangehörigen der Person, der internationaler Schutz (einschließlich subsidiären Schutzes) zuerkannt wurde, „gemäß den nationalen Verfahren“ Anspruch auf die in Art. 24 bis 35 genannten Leistungen habe. Zu diesen Leistungen gehört die Ausstellung eines verlängerbaren Aufenthaltstitels für die Mindestdauer von einem Jahr für Familienangehörige subsidiär Schutzberechtigter. Aus Systematik und Entstehungsgeschichte geht klar hervor, dass damit kein Recht auf Familiennachzug gewährt wird, sondern lediglich eine aufenthaltsrechtliche Statuszuerkennung, wenn der Nachzug nach

nationalen Vorschriften gestattet worden ist (vgl. Hailbronner / Arevalo, in ; Hailbronner /Thym (ed.),EU Immigration and Asylum Law, 2nd. ed, 2016 , CII , Art.3 , Rn. 13).

Verfassungs- und völkerrechtlich wird im Kern ein Familiennachzugsrecht aus Art. 6 Abs. 1 und Art. 8 EMRK von international Schutzberechtigten aus der Angewiesenheit von subsidiäre Schutzberechtigten auf die Herstellung der Familieneinheit im Schutzstaat und gelegentlich aus dem in Art. 14 EMRK verankerten Grundsatz der Nichtdiskriminierung abgeleitet (vgl. z.B. Stellungnahmen DAV. EKD öff. Anhörung BT- Innenausschuss 22.2.2016). Soweit die Kritik auf einen aus Art. 8 EMRK und Art. 6 Abs. 1 enthaltenen Individualanspruch auf Familiennachzug gestützt ist , wird außer Acht gelassen, dass weder das Bundesverfassungsgericht noch der EGMR einen solchen Anspruch ihrer Rechtsprechung zugrundelegen. Der EGMR hält vielmehr auch in seiner neueren Rechtsprechung daran fest, dass Art.8 EMRK kein individuelles Nachzugsrecht , gestützt auf die Tatsache der Gewährung eines Aufenthaltsrechts in einem Gaststaat entnommen werden kann. Die Vertragsstaaten sind daher nicht verpflichtet, die Entscheidung von Ehegatten für einen Staat als Ort der Verwirklichung der familiären Einheit aufenthaltsrechtlich durch Gewährung eines Familiennachzugsrechts zu autorisieren, sondern behalten auch gegenüber derartigen individuellen Entscheidungen ihr souveränes Recht auf Steuerung der Zuwanderung (vgl. z.B. EGMR v. 14.6. 2011, nr. 38058/09, *Biao v.Denmark*; für w. Nachw. s. *Hailbronner/Arevalo* a.a.O. C II, Art. 1 , Rn. 21 f.; *Thym*, Stellungnahme BT- Innenausschuss,S. 11; *Nußberger*, NVwZ 2013, 1305 , 1310) . Zum gleichen Ergebnis gelangt das *Bundesverfassungsgericht* für Art. 6 Abs. 1 GG, wenn es feststellt, dass aus Art. 6 GG kein Anspruch von ausländischen Ehegatten oder Familienangehörigen zu ihren berechtigterweise im Bundesgebiet lebenden Ehegatten und Familienangehörigen abgeleitet werden kann (BVerfGE 76, 1 ff.)

Der **Prüfungsmaßstab** ist daher nicht die Einschränkung eines Grundrechts auf Familiennachzugs , sondern die Pflicht des Staates, Ehe und Familie zu schützen Art.6 Abs.1 GG), bzw. das Privat-und Familienleben zu achten (Art.8 EMRK). Die Unterscheidung ist nicht belanglos, weil die Schutzpflicht die Herstellung der Einheit der Ehe und Familie in den Kontext einer staatlichen Befugnis zur Steuerung und Kontrolle der Zuwanderung und der Wahrnehmung öffentlicher Interessen an der Begrenzung der Zuwanderung stellt, die – im Gegensatz zur Pflicht der effektiven Realisierung individueller Grundrechte – nicht von vornherein der Realisierung individueller Interessen an der Herstellung familiärer Einheit untergeordnet ist. Das daraus abgeleitete Gebot

zur Berücksichtigung des privaten Interesses an der Hersteinung der Familieneinheit führt zu einer Abwägungspflicht, die grundsätzlich sowohl für den Gesetzgeber wie für die Verwaltung bei der Anwendung der Gesetze gilt. Mit welchem Gewicht das Interesse am Familiennachzug subsidiär Schutzberechtigter bei der Rechtssetzung und Rechtsanwendung zur berücksichtigen ist, lässt sich aus den verfassungs- oder volkerrechtlichen Vorgaben nicht eindeutig ermitteln, sondern ist Gegenstand einer prognostischen Einschätzung der in der Rechtsprechung entwickelten Kriterien, die anhand von Einzelfällen entwickelt worden sind (vgl, auch *Thym*, Anhörung a.a.O.).

Der EGMR hat bisher nur in speziell gelagerten Einzelfällen eine Verweigerung des Familiennachzugs als Verletzung des Art. 8 EMRK qualifiziert, wenn kein fairer Ausgleich der privaten Interessen mit den öffentlichen Interessen stattgefunden hat (fair balance of interests vgl. z.B. *EGMR* v.3.10.2014, *Jeunesse v. The Netherlands*, Nr. 12738/10; *EGMR* v. 21.12.2001 , *Sen v. The Netherlands* Nr. 31465/96). Kriterien der Fairness des Interessenausgleichs sind u. a. , ob von vornherein die Realisierung eines familiären Zusammenlebens z.B. wegen der prekären Natur des Aufenthaltsrechts des Stammberechtigten oder des Nachzugswilligen nicht erwartet werden kann, ob Kinder involviert sind, deren schützenswerte Interessen beeinträchtigt sind ob die Vorenthaltung des Nachzugs ein bereits etabliertes Familienleben, das anderswo nicht realisiert werden kann, beeinträchtigt würde (vgl. *EGMR* v. 3.10. 2014 , *Jeunesse v. The Netherlands*, Nr. 12738/10, Rn. 106 ff ; *EGMR* v.25.3.2014, *BIAO v. the Netherlands*, Nr. 38590/10 , Rn. 53 ff.). Eine Verpflichtung zur Gestattung des Nachzugs wurde in Ausnahmefällen dann bejaht, wenn ein im Aufenthaltsstaat bereits bestehendes und etabliertes Familienleben anderweitig nicht realisiert werden könnte (so z.B. im Fall *Sen* , wo die Familie und die Geschwister eines im Herkunftstaat zurückgelassenen Kindes sich in den Niederlanden rechtmäßig aufhielten; ähnlich im *Jeunesse* Fall , der durch die niederländische Staatsangehörigkeit aller in den Niederlanden lebenden Familienmitglieder und die über 6 jährige Tolerierung des Aufenthalts der ein Aufenthaltsrecht begehrenden Mutter gekennzeichnet ist). Der Gerichtshof betont in allen Entscheidungen die Befugnis zur Steuerung der Zuwanderung insbesondere durch den Familiennachzug beschränkende Regeln. Im Fall *Osman v. Denmark* (*EGMR* v. 14.6. 2011, Nr. 3805/09 betont der Gerichtshof denn auch die Befugnis Dänemarks die Nachzugsbefugnis für minderjährige Kinder auf das 15.Lebensjahr zu begrenzen (a.a.O. Rn. 75). Es sind Besonderheiten, die u.U.

eine Ausnahme gebieten, wie im Fall Osman etwa die Tatsache, dass ein in Dänemark lebendes Kind nur vorübergehend in die Heimat zurückgeschickt wurde. Eine Regel zur Anerkennung eines Rechts auf Familiennachzug als Folge der Gewährung eines Aufenthaltsrechts ist auch dann nicht erkennbar, wenn ein befristetes Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen gewährt wird und ein anderweitige Realisierungsmöglichkeit eines familiären Zusammenlebens im Herkunftsstaat nicht ersichtlich ist.

Das Bundesverfassungsgericht wendet im Ansatz gleichartige Prüfkriterien eines angemessenen Interessenausgleichs bei der Wahrung der Schutzpflicht zugunsten von Ehe und Familie an, weist aber dem Schutz der Familieneinheit tendenziell ein stärkeres Gewicht im Abwägungsprozess zu. In seiner Entscheidung v. 12.5. 1987 hat das Gericht eine dreijährige Wartefrist (Ehebestandszeit) für angeworbene Ausländer der ersten Generation und der 2. Generation (Aufenthaltsdauer von 8 Jahren) als unverhältnismässig im Hinblick auf die damit verbundene schwere Belastung junger Ehen qualifiziert (BVerGE 76, 68ff.). Einem Fremden, der eine im Ausland lebende Person geheiratet habe, dürfe zwar auch bei etabliertem achtjährigem Aufenthalt eine Wartefrist zur Realisierung der ehelichen Lebensgemeinschaft im Bundesgebiet zugemutet werden, diese Wartefrist müsse aber angemessen sein, was das Gericht bei einer dreijährigen Frist verneint.

Für die völker- und verfassungsrechtliche Beurteilung von Art. 104 Abs. 13 ist zu berücksichtigen, dass die Aussetzung des Familiennachzugs lediglich vorübergehend für einen Zeitraum von zwei Jahren ab 16.3. 2016 gilt. Eine Ehebestandsfrist wird durch die Regelung nicht etabliert. Ihr Zweck besteht im wesentlichen darin, den Nachzug von Familienangehörigen angesichts der Probleme einer logistischen und integrativen Bewältigung einer großen Zahl seit Mitte 2015 nach Deutschland eingereister Flüchtlinge vorübergehend einzuschränken. Ein Nachzug von Familienangehörigen in besonderen Fällen wird dadurch nicht ausgeschlossen. Art. 104 Abs. 13 verweist auf die §§ 22 und 23 und stellt damit klar, dass die Gewährung eines Nachzugsrechts für Ausländer aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen oder die Aufenthaltsgewährung für Gruppen von Ausländern auf Grund einer Entscheidung der obersten Landesbehörden oder bei Vorliegen besonders gelagerter politischer Interessen auf Grund einer Entscheidung des Bundesministers des Inneren unberührt bleibt. Damit wird insgesamt eine den Vorgaben des Völker- und Unionsrechts gerecht werdende Abwägungsentscheidung getroffen.

Fruthwilen, 11. 3. 2017
Kay Hailbronner



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Uwe Lübking
Beigeordneter

Herrn
Ansgar Heveling, MdB
Vorsitzender des Innenausschusses
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Marienstraße 6
12207 Berlin

Telefon: 030-77307-245
Telefax: 030-77307-255

Internet: www.dstgb.de
E-Mail: dstgb@dstgb.de

Per E-Mail: innenausschuss@bundestag.de

15. März 2017

Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zum

- a) Gesetzesentwurf der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Dr. Franziska Brantner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Familiennachzug für subsidiär Geschützte)
BT- Drucksache 18/10044

- b) Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dagdelen, Frank Tempel, Sigrid Hupach, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Familiennachzug zu anerkannten Flüchtlingen uneingeschränkt gewährleisten
BT-Drucksache 18/10243

Sehr geehrte Herr Heveling,

für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum o.g. Gesetzesentwurf zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Familiennachzug für subsidiär Geschützte) sowie zum Antrag „Familiennachzug zu anerkannten Flüchtlingen uneingeschränkt gewährleisten“ möchte ich mich bedanken. Anbei erhalten Sie die Stellungnahme des DStGB.

Mit freundlichen Grüßen

Uwe Lübking



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Marienstraße 6
12207 Berlin

Telefon: 030-77307-0
Telefax: 030-77307-200

Internet: www.dstgb.de
E-Mail: dstgb@dstgb.de

15. März 2017

Stellungnahme zur Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 20.3.2017 zum

- a)** Gesetzesentwurf der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Dr. Franziska Brantner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Familiennachzug für subsidiär Geschützte)
BT- Drucksache 18/10044
- b)** Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dagdelen, Frank Tempel, Sigrid Hupach, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Familiennachzug zu anerkannten Flüchtlingen uneingeschränkt gewährleisten
BT-Drucksache 18/10243

Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren am 17.03.2016 wurde der Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte für zwei Jahre ausgesetzt. Mit der Regelung wollte der Gesetzgeber vor dem Hintergrund der großen Zahl von Asylsuchenden die Integrationsmöglichkeiten des Staates sichern und eine Überforderung vermeiden. Die Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände hat die Aussetzung ausdrücklich begrüßt. Darüber hinaus wurde in der Anhörung des Innenausschusses am 22.02.2016 zum Gesetzentwurf zur Einführung beschleunigter Asylverfahren und weiterer Gesetze durch den kommunalen Vertreter ausdrücklich angemahnt, in den zwei Jahren der Aussetzung die Wirkung dieser Regelung zu überprüfen. Der Familiennachzug ist eine zentrale Stellschraube der Migrationssteuerung. Deshalb gibt es einen sachlichen Zusammenhang mit der tatsächlichen Zahl der Geflüchteten und den Integrationsmöglichkeiten.

Aus Sicht des Deutschen Städte- und Gemeindebundes hat das Recht, als Familie zusammenleben zu können, einen hohen Stellenwert. Die Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte nach § 104 Absatz 13 AufenthG i.V.m. § 4 Abs. 1 AsylG bis zum 16.03.2018 sollte vor dem Hintergrund der aktuellen Situation in den Kommunen dennoch zwingend beibehalten werden. Es hat sich für die Kommunen nämlich keine wesentliche Änderung der Problemlage ergeben. Nach unserer

Auffassung sollte gegebenenfalls Anfang 2018 unter Berücksichtigung der aktuellen Flüchtlingszahlen der Bedarf einer Verlängerung der Übergangsregelung erneut geprüft werden. Es muss in Erinnerung gerufen werden, dass am 16.03.2018 eine Privilegierung auflebt, die zum 01.08.2015 eingeführt wurde.

Die Übergangsregelung verschafft den Städten und Gemeinden die dringend notwendige Zeit, um die erforderlichen Aufnahme- und Integrationsmaßnahmen für die in den Jahren 2015 und 2016 rund 1,2 Millionen nach Deutschland eingereisten Asylbewerber und Flüchtlinge treffen zu können. Auch wenn seit dem letzten Jahr deutlich weniger Menschen nach Deutschland kommen als im Jahr zuvor, bleibt die Aufnahme- und Integrationsfähigkeit der Kommunen und des Landes begrenzt. Die tragenden Gründe des im Februar 2016 vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes gelten weiterhin fort.

Fällt die Begrenzung des Familiennachzugs weg, würde die Aufnahmekapazität der Städte und Gemeinden durch das Ausmaß der Zuwanderung erneut überschritten und es droht eine weitere Überforderung. Damit steht und fällt nicht nur eine erfolgreiche Integration derjenigen Menschen mit Bleibeperspektive, sondern auch die dauerhafte Akzeptanz der Bevölkerung für den Integrationsprozess vor Ort.

Die Städte und Gemeinden leisten derzeit enormes, um für die diejenigen Asylbewerber mit Bleibeperspektive Wohnraum, Kita- und Schulplätze zur Verfügung zu stellen und konkrete Integrationsmaßnahmen anzubieten. Dies sind notwendige Voraussetzungen für den Zugang zur gesellschaftlichen, schulischen, aber auch beruflichen Integration. Die selben Anstrengungen werden im Hinblick auf die Versorgung und Unterbringung derjenigen Asylbewerber mit unklarer Bleibeperspektive unternommen. Hierfür sind massive Infrastrukturmaßnahmen sowie personelle und finanzielle Ressourcen erforderlich. Eine Vielzahl von Kommunen stößt trotz sinkender Zahlen neu eintreffender Asylbewerber und Flüchtlinge weiterhin bei der Unterbringung, Versorgung und Integration an ihre Grenzen.

Um bestmögliche Integrationsbedingungen für diejenigen mit Bleibeperspektive zu schaffen, benötigen die Kommunen Planungssicherheit. Sie müssen nicht nur die Geflüchteten vor Ort unterbringen und integrieren, sondern auch Aufnahmekapazitäten für all diejenigen vorhalten, die noch kommen können. Aus Sicht der Städte und Gemeinden muss eine Aufnahmesituation wie im Jahr 2015 in jedem Fall vermieden werden.

Derzeit ist eine Planung jedoch faktisch kaum möglich. Es ist kaum abzuschätzen, mit wie vielen Flüchtlingen weiterhin zu rechnen ist und ob noch weitere – insbesondere durch den Nachzug der Familienangehörigen – hinzukommen. Der Familiennachzug aus den Staaten Syrien und Irak hat sich im vergangenen Jahr verdreifacht. Insgesamt wurden 73.000 Personen Visa erteilt, im Jahr 2015 waren es für diesen Personenkreis rund 24.000 Visa. Das tatsächliche Ausmaß des Familiennachzugs ist nur schwer abschätzbar. Statistisch gesehen geht das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge von einem Nachzugsfaktor von 1,2 bis 1,5 Personen pro Flüchtling aus. Die kommunalen Erfahrungen sprechen von höheren Zahlen.

Derzeit bleibt festzuhalten, dass die Balkan-Route weitgehend geschlossen ist und auch die Maßnahmen insbesondere für syrische Flüchtlinge in der Türkei greifen.

Niemand kann jedoch die weitere Entwicklung - gerade mit Blick auf die Türkei und Libyen - verlässlich voraussagen.

Die eigentliche Aufgabe liegt weiterhin vor den Kommunen. Die Integration der Geflüchteten mit Bleibeperspektive vor Ort. Ein Großteil der Menschen - die Anerkennungsquote liegt bei über 63 Prozent - wird längerfristig, wenn nicht sogar dauerhaft in Deutschland bleiben. Bereits heute wird aufgrund der hohen Flüchtlingszahlen mit voraussichtlich 200.000 zusätzlichen Kindern und Jugendlichen im Bildungssystem und rund 60.000 zusätzlichen Kitakindern gerechnet. Hierfür werden mehr Gebäude, mehr Personal und mehr Busse und Bahnen für den Schulweg benötigt. Der Bildungsbericht 2016 spricht von 33.000 bis 44.000 zusätzlichen Erzieherinnen, Lehrkräften oder Sozialarbeitern.

Neben der Unsicherheit im Hinblick auf die noch zu erwartenden Asylbewerber und Flüchtlinge an den europäischen Außengrenzen, lässt sich auch die Verteilung der Geflüchteten innerhalb Deutschlands kaum vorhersehen. Geflüchtete konzentrieren sich derzeit stark auf bestimmte Ballungsgebiete und Städte. Rund die Hälfte der erwerbsfähigen Personen aus den acht zugangsstärksten Asylherkunftsländern leben nach Feststellungen der Bundesagentur für Arbeit und des Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in 61 von 402 kreisfreien Städten und Landkreisen. Es kommt zu einer ungleichen Lastenverteilung und es entsteht die Gefahr sozialer Brennpunkte oder Ghettobildungen. Die mit dem Ziel einer besseren integrationspolitischen Steuerung und Schutz vor Überforderung bei den Integrationsaufgaben im Integrationsgesetz geschaffene Wohnsitzauflage kann in ihrer derzeitigen Fassung und Umsetzung hier nur bedingt abhelfen. Zahlreiche Ausnahmevorschriften begrenzen den Anwendungsbereich. Ein Großteil der Bundesländer macht von der Möglichkeit der Wohnsitzauflage gar keinen Gebrauch. Insofern würde die Aufhebung der Aussetzung des Familiennachzugs zu einer Verschärfung der Integrationsaufgabe gerade in den jetzt schon besonders geforderten Kommunen führen.

Das Recht, als Familie zusammenleben zu können, hat einen hohen Stellenwert. Daher muss sich die Aussetzung des Familiennachzugs auch an den Verpflichtungen des Grundgesetzes Art. 8 EMRK und der UN-Kinderrechtskonvention messen lassen. Aus unserer Sicht ist die Regelung auch unter Berücksichtigung des Art. 6 Abs.1 GG, des europäischen Rechtsrahmes, des Völkerrechts und der Kinderrechtskonvention durch den gesetzgeberischen Beurteilungsspielraum gedeckt. Der nationale Gesetzgeber hat auch unter Geltung des genannten Rechtsrahmens einen Beurteilungsspielraum, um aufgrund der individuellen Lage im eigenen Land den Familiennachzug zu beschränken.

Herr Prof. Dr. Daniel Thym hat in seiner Stellungnahme und in der Anhörung zum sog. „Asylpaket II“ ausführlich dargelegt, dass weder aus dem Verfassungsrecht, dem Völkerrecht, dem Unionsrecht oder der Kinderrechtskonvention ein unbedingtes Nachzugsrecht für Flüchtlinge abgeleitet werden kann. Aus Art. 6 GG folgt ein hoher Schutz auf ein familiäres Zusammenleben. Gleichwohl hat das Bundesverfassungsgericht aber aus dem Verfassungsartikel keinen unmittelbaren Anspruch auf Nachzug abgeleitet, sondern festgestellt, dass das Grundrecht vom Gesetzgeber eine angemessene Berücksichtigung familiärer Belange fordert. Diesem Abwägungsgebot ist der Bundesgesetzgeber vor dem Hintergrund der mit der Regelung verfolgten Zielsetzung und der anderen rechtlichen Möglichkeiten, die familiäre Einheit herzustellen (siehe nächster Absatz), nachgekommen. Auch für die Auslegung des Art. 8

EMRK lassen sich keine strengeren Maßstäbe ableiten. Es muss in dem Gesamtzusammenhang berücksichtigt werden, dass bei subsidiär Schutzberechtigten der Flüchtlingsschutz endet, wenn der Schutzgrund entfallen ist. Von daher wird die Aufenthaltserlaubnis auch zunächst nur für ein Jahr erteilt.

Darüber hinaus ist folgendes zu berücksichtigen: Die Regelungen des § 104 Abs. 13 AufenthG betreffen weiterhin nur einen begrenzten Personenkreis Schutzsuchender. Die Aussetzung des Familiennachzugs trifft allein die international subsidiär Schutzberechtigten, denen nach dem 17.03.2016 eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative AufenthG erteilt worden ist, nicht hingegen Asylberechtigte und Flüchtlinge. Die Frage, ob ein Flüchtling den subsidiären Schutzstatus erhält, wird individuell im Rahmen einer Einzelfallprüfung entschieden. Auch wenn der Anteil subsidiär Schutzberechtigter im Verhältnis zu den Vorjahren deutlich angestiegen ist, geht es um 22 Prozent der im Jahr 2016 getroffenen Asylentscheidungen.

Darüber hinaus sind für subsidiär Schutzberechtigte weiterhin Ausnahmen von der Aussetzung des Familiennachzugs in Härtefällen nach den §§ 22 und 23 AufenthG aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen möglich. Schließlich sei darauf hingewiesen, dass der Bundesgesetzgeber Flüchtlinge mit subsidiären Schutzstatus erst 2015 hinsichtlich des Familiennachzugs den Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention gleichgestellt hat.



**Gemeinsame Stellungnahme
des Bevollmächtigten des Rates der EKD
bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union und
des Leiters des Kommissariats der deutschen Bischöfe
– Katholisches Büro in Berlin –**

**zur öffentlichen Anhörung im Innenausschuss
zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Familiennachzug zu
subsidiär Geschützten) (BT-Drs. 18/10044)
und zum Antrag Familiennachzug zu anerkannten Flüchtlingen uneingeschränkt zu gewähr-
leisten (BT-Drs. 18/10243)**

Die beiden großen christlichen Kirchen möchten anlässlich der Sachverständigenanhörung im Innenausschuss Stellung zu dem Gesetzentwurf und dem Antrag nehmen, in denen die Probleme, die beim Familiennachzug bestehen, angesprochen werden sollen.

Mit dem Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (Asylpaket II) wurde der Familiennachzug zu subsidiär Geschützten zum 18. März 2016 für zwei Jahre ausgesetzt. Dieser war mit Wirkung zum 1. August 2015 durch das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung¹ unter erleichterten Bedingungen ermöglicht worden. Seitdem können subsidiär Geschützte ihre Angehörigen nachziehen lassen, ohne dass die für diese Personengruppe zuvor geltenden hohen Anforderungen, wie der Nachweis ausreichenden Wohnraums, einfacher Sprachkenntnisse oder aber der Lebensunterhaltssicherung erfüllt sein müssen. Beide Kirchen hatten sich seit langem für die Ermöglichung des erleichterten Familiennachzugs auch für subsidiär Geschützte eingesetzt, da die tatsächliche Lebenssituation von Flüchtlingen und subsidiär Geschützten nicht voneinander zu unterscheiden ist. Auch Bundestag und Bundesrat hatten sich auf diese Tatsache bezogen. Für beide Gruppen – so die Gesetzesbegründung – sei es nicht möglich, die Familieneinheit in einem anderen Land herzustellen.² An der Vergleichbarkeit der Lebenssituation dieser beiden Gruppen hatte sich weder bei Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Geschützten noch jetzt etwas geändert.

Die betroffenen Personen mit subsidiärem Schutzstatus können einen Antrag auf Familiennachzug nun erst ab März 2018 stellen. Dies wird in vielen Fällen zu einer weitaus längeren Trennung der Familien führen, da die bereits eingereisten Personen teilweise länger als ein Jahr auf die Zuerkennung eines Schutzstatus warten und nachzugsberechtigte Familienangehörige vor Ort häufig mehrere Monate auf einen Termin in den diplomatischen Vertretungen

¹ Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27.7.2015, BGBl 2015 I 1386.

² BT-Drs. 18/4097, S. 46.

warten mussten. So beträgt die Wartezeit auf einen Gesprächstermin in der deutschen Botschaft in Beirut aktuell 15 Monate. Unbegleitete Minderjährige, die den subsidiären Schutzstatus zugesprochen bekommen haben, sind von der Aussetzung besonders betroffen. Da der Anspruch auf Familiennachzug der Eltern mit Erreichen des 18. Lebensjahres erlischt, bedeutet die Aussetzung des Familiennachzugs für eine große Gruppe eine dauerhafte Verhinderung der Familienzusammenführung.

Familie bietet den Raum, in dem Vertrauen wächst und in dem dauerhaft Verantwortung für den anderen übernommen wird. Für die Kirchen ist Familie ein sehr hohes Gut, welches es zu schützen gilt. In seinem Schreiben „Amoris Laetitia“ betont Papst Franziskus, dass „[...] wir auf die Rechte der Familie bestehen müssen [...]. Die Familie ist ein Gut, auf das die Gesellschaft nicht verzichten kann, sondern das geschützt werden muss. Die Verteidigung dieser Rechte sei ein „prophetischer Aufruf zugunsten der Familie, die geachtet und gegen jeden widerrechtlichen Zugriff verteidigt werden muss“.³

Diese Einschätzung von Familie als besonders hohes Gut, findet sich auch in Art. 6 Abs. 1 GG, den Rechtsakten der Europäischen Union und der EMRK.

Art. 6 Abs. 1 GG unterstellt Ehe und Familie dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung. Als Grundlage dient hierbei der Gedanke, dass Familie „ [...] eine vom Recht vorgefundene Lebensform [ist], die durch die staatliche Rechtsgemeinschaft zu respektieren und zu schützen ist, weil sie ein existenzieller Teil des menschlichen Zusammenlebens ist, der ursprünglicher ist als individualistische Vereinzelnung.“⁴

In Erwägungsgrund 4 der Familienzusammenführungsrichtlinie etwa heißt es: „Die Familienzusammenführung ist eine notwendige Voraussetzung dafür, dass ein Familienleben möglich ist. Sie trägt zur Schaffung soziokultureller Stabilität bei, die die Integration Drittstaatsangehöriger in dem Mitgliedstaat erleichtert; dadurch wird auch der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt gefördert, der als grundlegendes Ziel der Gemeinschaft im Vertrag aufgeführt wird.“⁵

Auch Art. 8 EMRK liegt ein weiterer Familienbegriff zugrunde. Biologische und rechtliche Beziehungen allein sind hierbei nicht maßgeblich, sondern auch eine rein faktische Beziehung kann eine Familie begründen.⁶

Der Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Geschützte in § 104 Abs. 13 AufenthG stehen demnach sowohl europa- als auch verfassungsrechtliche Bedenken entgegen.

Auch wenn aus Art 6 Abs. 1 GG kein grundsätzlicher Anspruch der Betroffenen auf Familiennachzug folgt, muss bei der Entscheidung über Familiennachzug im individuellen Fall sichergestellt sein, dass die Einheit der Familie tatsächlich hergestellt werden kann. Zu berücksichtigen ist hierbei insbesondere, ob eine Familienzusammenführung im Herkunfts- oder in einem Drittstaat möglich und zumutbar ist. Dies ist beispielsweise im Falle Syriens eindeutig nicht der Fall. Aber auch ein Verweis auf die Familienzusammenführung in einem Drittstaat ist nur dann möglich, wenn ein Familienmitglied dort einen gefestigten Aufenthaltsstatus hat,

³ Nachsynodales Apostolisches Schreiben AMORIS LAETITIA des Heiligen Vaters Papst Franziskus, 19. März 2016, S. 36, dort unter Verweis auf Päpstlicher Rat für die Familie, Charta der Familienrechte, 22. Oktober 1983, Einführung.

⁴ Maunz/Dürig/Badura, Art. 6 GG Rn 60a.

⁵ Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22.9.2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, ABl EU L 251/12.

⁶ Mayer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer/Mayer-Ladewig/Nettesheim, Art. 8 EMRK Rn 54.

der die Familienzusammenführung ermöglicht, auch dies ist zumindest für syrische Staatsangehörige in aller Regel nicht möglich. Das BVerfG hat in seinem Beschluss vom 12. Juli 1987⁷ geklärt, dass jedenfalls eine dreijährige Wartezeit bis zur Ermöglichung der Familienzusammenführung verfassungswidrig ist. Auch die Aussetzung des Familiennachzugs begegnet damit verfassungsrechtlichen Bedenken, da sie zu einer tatsächlichen Trennung der Familien von weit über drei Jahren führen wird.

Darüber hinaus ist auch davon auszugehen, dass die Regelung gegen Art. 8 EMRK verstößt. Der EGMR hat in seinem Urteil vom 21. Dezember 2001⁸ festgestellt, dass die Ablehnung des Nachzugs eines Kindes zu seinen Eltern dann eine Verletzung des Rechts auf Achtung des Familienlebens aus Art. 8 EMRK darstelle, wenn wesentliche Hindernisse einer Rückkehr der Eltern ins Herkunftsland entgegenstehen. Es ist davon auszugehen, dass dies für den Familiennachzug im Allgemeinen Gültigkeit hat, wenn die Familienzusammenführung weder im Herkunfts- noch in einem Drittstaat hergestellt werden kann. Die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit ein subsidiärer Schutz zuerkannt wird, stehen einer zumutbaren Herstellung der familiären Einheit im Herkunftsland in der Regel entgegen. In vielen Fällen kann die Familieneinheit auch in keinem Drittstaat verwirklicht werden.

Schließlich begegnet die Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Geschützten auch europarechtlichen Bedenken.

Gemäß Art. 12 der Familienzusammenführungsrichtlinie, haben die Mitgliedstaaten für Flüchtlinge eine gegenüber den sonstigen Voraussetzungen erleichterte Familienzusammenführung zu regeln, soweit ein entsprechender Antrag innerhalb von drei Monaten nach der Zuerkennung des Status gestellt wird. Nach der Änderung der Qualifikationsrichtlinie⁹ wird ein einheitlicher Begriff des internationalen Schutzes zugrunde gelegt, der sich aus dem Flüchtlingsstatus im Sinn der Genfer Flüchtlingskonvention und dem subsidiären Schutz im Sinn des Art. 18 QLR zusammensetzt. Dementsprechend wird auch in Art. 23 Abs. 1 QRL, der vorsieht, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass der Familienverband aufrechterhalten werden kann, keine Unterscheidung hinsichtlich Flüchtlingsstatus und subsidiärem Schutz getroffen.

Über diese rechtlichen Erwägungen hinaus, erweist sich die Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Geschützte als integrationshemmend.

Unsere Beratungsstellen berichten, dass die betroffenen Personen nahezu vollständig von der Sorge um die Familienmitglieder, die sich häufig nach wie vor in der Bedrohungslage des Herkunftslandes befinden, in Anspruch genommen werden. Die ständige Angst, bei der nächsten Kontaktaufnahme niemanden mehr zu erreichen führt zu enormen psychischen Belastungen, die sich in vielen Fällen auch körperlich äußern. Darüber hinaus verbleiben kaum noch Ressourcen, um sich auf den voraussetzungsvollen Prozess der Integration einzulassen. Als besonders problematisch erweist sich hierbei, dass die unterschiedliche Behandlung von Personen mit subsidiärem Schutz und solchen mit Flüchtlingsstatus nicht vermittelt werden kann. Im Gesetzgebungsverfahren zur Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Geschützten, war darauf hingewiesen worden, dass humanitäre Aufnahmen von Familienangehörigen nach

⁷ BVerfG, Beschluss v. 12.5.1987, 2 BvR 1226/83.

⁸ EGMR, Urteil vom 21.12.2001, Az. 31465/96.

⁹ Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiärem Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung), ABI EU L 337/9.

§§ 22 und 23 AufenthG weiterhin möglich sind.¹⁰ Allerdings sind die Voraussetzungen insbesondere der Härtefallregelung des § 22 AufenthG außerordentlich hoch. Daher bietet er kein ausreichendes Mittel, um die Härten abzufedern, die durch die Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Geschützten und hier insbesondere zu unbegleiteten Minderjährigen auftreten.

In der politischen Debatte wird immer wieder darauf hingewiesen, ein Familiennachzug zu subsidiär Geschützten sei nicht erforderlich, da kein dauerhafter Aufenthalt in Deutschland zu erwarten sei. Das Bundesverfassungsgericht hat diesbezüglich festgestellt, dass die Zuerkennung eines humanitären Aufenthaltstitels allein keine Voraussage hinsichtlich der Frage zulasse, ob ein dauerhafter Aufenthalt zu erwarten sei oder nicht.¹¹ Diese Einschätzung greift auch im Fall des subsidiären Schutzes. Dieser kann uneingeschränkt verlängert werden und unter Umständen in die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 AufenthG münden. Nach der gegenwärtigen Situation sind von der Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Geschützte zu einem Großteil syrische Staatsangehörige betroffen; es ist nicht davon auszugehen, dass die Lage in Syrien eine Rückkehr der Betroffenen in absehbarer Zeit zulassen wird.

Des Weiteren wird häufig angemerkt, die Aussetzung des Familiennachzugs sei zum Schutz der unbegleiteten Minderjährigen erforderlich, da diese von ihren Familien vorgeschickt würden, um dann den Familiennachzug zu ermöglichen. Dieser Einschätzung waren die beiden Kirchen bereits in ihrer Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (BT-Drs. 18/7538)¹² entgegengetreten. Ihr steht auch entgegen, dass der Anspruch auf Familienzusammenführung allen Mitgliedern der Kernfamilie gleichermaßen zusteht; der Elternnachzug zu Minderjährigen wird nicht bevorzugt behandelt. Die Einrichtungen der beiden Kirchen, in denen unbegleitete Minderjährige betreut werden, berichten nach wie vor, dass der Vorwurf, dass Eltern ihre Kinder „vorausschicken“, um sich damit später selbst eine Einreise zu ermöglichen, nicht bestätigt werden kann. Viele unbegleitete Minderjährige wurden erst auf der Flucht von ihren Familien getrennt oder haben keine nahen Verwandten mehr, mit denen eine Familienzusammenführung erfolgen könnte. Gerade männliche Minderjährige sind in ihren Herkunftsländern häufig einer besonders hohen Verfolgungsgefahr ausgesetzt.¹³ Neben diesem Aspekt spielen aber auch ökonomische Überlegungen eine Rolle: wenn Familien nicht über die finanziellen Mittel verfügen, die Flucht mit allen Familienmitgliedern gleichzeitig anzutreten, wird derjenige ausgewählt, der die besten Chancen hat, die Strapazen der Flucht zu überstehen. Auch in diesen Fällen wird oft der älteste Sohn geschickt, um wenigstens ihm ein Leben in Sicherheit zu ermöglichen.

Im Februar 2017 hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) ein Informationsschreiben zum aktuellen Sachstand hinsichtlich des Familiennachzugs zu subsidiär Geschützten an die Mitglieder des Familienausschusses des Deutschen Bundestages versandt. Demnach wurden nach Informationen des Auswärtigen Amtes im Jahr 2016 ungefähr 104.000 Visa für den Familiennachzug erteilt. Hiervon betreffen ca. 20 % den Familiennachzug zu deutschen Staatsangehörigen. Darüber hinaus wird nicht erfasst, welchen ausländerrechtlichen Status die Person hat, zu der der Familiennachzug stattfindet. Eine klare

¹⁰ BT-Drs. 18/7538, S. 20.

¹¹ BVerfG Beschluss v. 6.7.2004, 1 BvR 2515/95; BVerfG Beschluss v. 10.7.2012, 1 BvL 2/10, 1 BvL 3/10, 1 BvL 4/10, 1 BvL 3/11.

¹² Abrufbar unter: http://www.kath-buero.de/files/Kath_theme/Stellungnahmen/2016/Stellungnahme-Asylpaket-II-2016-2-21.pdf.

¹³ In Eritrea etwa droht der Einzug zum Militärdienst, dessen Ende häufig ungewiss ist und in großem Maß von der Willkür staatlicher Stellen abhängt. Auch in Syrien können die männlichen Jugendlichen zum Kriegsdienst herangezogen werden. In Afghanistan droht die Zwangsrekrutierung durch die Taliban oder örtliche Warlords.

Aussage zu den Auswirkungen der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten ab dem 17. März 2016 in Relation zum Familiennachzug insgesamt könne damit nicht hergestellt werden. Die Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten bis März 2018 erscheine aber auch vor dem Hintergrund der Verfahrensentwicklung als klug gewählter Zeitpunkt, mit dem die verschiedenen Interessen zum Ausgleich gebracht würden. Die beiden Kirchen geben zu bedenken, dass Schwierigkeiten im Rahmen der Verfahrensabwicklung keine Rechtfertigung für einen Grundrechtseingriff sein können.

Abschließend möchten die Kirchen darauf hinweisen, dass sich die Annahmen, die zur Aussetzung des Familiennachzugs führten, teilweise nicht bestätigt haben beziehungsweise nach wie vor unbekannt sind. So wurde bei der Verabschiedung des Gesetzes angenommen, dass von der Aussetzung nur eine vergleichsweise geringe Zahl Schutzsuchender betroffen sein würde. Bis Februar 2016 lag die Quote der subsidiär Geschützten an der Gesamtschutzquote für syrische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger bei 0,1% und ist bis Dezember 2016 auf 41% angestiegen, so dass de facto hauptsächlich syrische Staatsangehörige von der Aussetzung des Familiennachzuges betroffen sind. Diese Entscheidungspraxis führt zu einer starken Mehrbelastung der Verwaltungsgerichte, da viele Schutzsuchende die Anerkennung als Flüchtling begehren, um den Flüchtlingsstatus und so die Möglichkeit zum Familiennachzug zu erhalten. So sind zwischen Januar und November 2016 ca. 36.000 diesbezügliche Klagen eingegangen.

Die beiden Kirchen plädieren deshalb dafür, die Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte in § 104 Abs. 13 AufenthG ersatzlos zu streichen.

Berlin, den 15. März 2017



Stellungnahme

Zur öffentlichen Anhörung am Montag, dem 20. März 2017, 13:30 Uhr im Innenausschuss des Deutschen Bundestags

Zum Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN - Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Familiennachzug für subsidiär Geschützte) - BT-Drucksache 18/10044 - und dem Antrag der Fraktion DIE LINKE - Familiennachzug zu anerkannten Flüchtlingen uneingeschränkt gewährleisten - BT-Drucksache 18/10243

Inhalt

1	Zusammenfassung	3
2	Die Aussetzung des Familiennachzug: Regelungen und Praxis	3
3	Tatsächliche Dauer der Aussetzung des Familiennachzugs	4
4	Hintergrund und Zahlen zur Aussetzung des Familiennachzugs	5
5	Pauschale Aussetzung des Familiennachzugs nicht zulässig	7
6	UN-Kinderrechtskonvention: Anträge auf Familiennachzug mit Kindern sind beschleunigt und positiv zu entscheiden	10
7	Verpflichtung zur menschenrechtskonformen Anwendung innerstaatlichen Rechts	13
8	Fazit und Schlussfolgerungen	17

1 Zusammenfassung

Das Recht, als Familie zusammenleben zu können, ist grund- und menschenrechtlich verbrieft. Dieses Recht kann zwar eingeschränkt werden. Der Gesetzgeber hat im Rahmen des so genannten Asylpakets II im Februar 2016 allerdings beschlossen, dass der Familiennachzug für Menschen, die etwa aus Syrien nach Deutschland geflohen sind und nach Abschluss des Asylverfahrens einen subsidiären Schutzstatus erhalten, für zwei Jahre pauschal ausgesetzt werden soll. Praktisch führt die Anwendung dieser Regelung dazu, dass Kinder drei Jahre oder länger von ihren Eltern getrennt sind. Dies ist grund- und menschenrechtlich nicht haltbar.

2 Die Aussetzung des Familiennachzugs: Regelungen und Praxis

Aus der Praxis wird zunehmend über verzweifelte Väter, Mütter und Kinder berichtet, die nach Deutschland geflohen und hier Schutz erhalten haben, während der Rest der Familie im Kriegsgebiet oder in Flüchtlingslagern außerhalb Deutschlands ausharren muss, weil die Flucht für alle zu gefährlich oder zu teuer war. Konnten insbesondere aus Syrien geflohene Menschen bis März 2016 ihre engen Familienangehörigen sicher und legal nach Deutschland nachholen, ist dies momentan in vielen Fällen auf lange Sicht nicht mehr möglich.

Nach der gegenwärtigen Gesetzeslage in Deutschland haben Menschen, die als Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt sind,¹ das Recht auf Nachzug von Mitgliedern der so genannten Kernfamilie: Ehepartner_innen dürfen einander nachholen, genauso wie minderjährige Kinder ihre Eltern und Eltern ihre minderjährigen Kinder. Von den allgemeinen Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels, der Sicherung des Lebensunterhalts und ausreichenden Wohnraums, ist in diesen Fällen abzusehen.²

Subsidiär Schutzberechtigte, das heißt Menschen, denen im Herkunftsstaat Folter, die Todesstrafe oder ernste Gefahr für Leib oder Leben infolge eines bewaffneten Konflikts droht,³ können momentan hingegen keinen Antrag auf Familienzusammenführung stellen. Zur Aussetzung der Familienzusammenführung hat der Gesetzgeber im Rahmen des Asylpakets II eine Ergänzung des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) vorgenommen. Für subsidiär Schutzberechtigte sieht der neue § 104 Absatz 13 AufenthG vor, dass der Familiennachzug für diejenigen, die nach dem 17.03.2016 eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben, zwei Jahre nicht gewährt wird. Erst ab dem 16.3.2018 können diese Menschen einen Antrag stellen, um ihre Familienmitglieder im Rahmen des gesetzlich geregelten Anspruchs nachholen zu können.⁴

Die Aufnahme von Familienmitgliedern ist zwar weiterhin im Rahmen von Ermessensentscheidungen gemäß § 22 AufenthG möglich. Darauf weist auch der neu eingefügte § 104 Absatz 13, S. 3 AufenthG ausdrücklich hin. Nach § 22 Satz 1 AufenthG kann einer Person für die Aufnahme aus dem Ausland aus

¹ Oder nach Art. 16 a GG.

² § 29 Abs. 2 und § 36 Abs. 1 AufenthG.

³ § 4 AsylG.

⁴ § 104 Abs. 13, S. 2, § 29 Abs. 2, S. 2 AufenthG.

„völkerrechtlichen Gründen“ oder aus „dringenden humanitären Gründen“ eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Demzufolge müssen die bearbeitenden Behörden, insbesondere die deutschen Auslandsvertretungen, eine Aufenthaltserlaubnis (Visum) erteilen, wenn sich im Einzelfall aus „völkerrechtlichen Gründen“, sprich menschenrechtlichen Konventionen, eine Ermessensreduktion auf null ergibt.⁵

§ 22 Abs. 1 AufenthG spielt in der Praxis aber keine Rolle.⁶ Die Bestimmung ist im Rahmen des Familiennachzugs bisher ohne jede Relevanz geblieben. Seit der Aussetzung des Familiennachzugs wurden laut Bundesregierung beispielsweise noch keinem Familienangehörigen von unbegleiteten minderjährigen subsidiär Schutzberechtigten ein Visum gemäß § 22 AufenthG erteilt.⁷ Die Erteilung eines Visums kommt laut Bundesregierung auch nur dann in Betracht, wenn sich die konkrete Situation der aufzunehmenden Person als „singuläres Einzelschicksal“ darstellt, aus der zudem eine dringende Gefahr für Leib und Leben des Betroffenen folgen muss. Darüber hinaus setze die Erteilung eines Visums auch die Zustimmung einer aufnahmebereiten Ausländerbehörde voraus.⁸

In der Praxis entscheidet das Auswärtige Amt in einem dem Visumverfahren vorgelagerten Prozedere abschließend über Anträge gemäß § 22 Satz 1 AufenthG. Nur im Fall einer Bejahung der Voraussetzungen von § 22 Abs. 1 AufenthG durch das Auswärtige Amt ist ein Visumverfahren - unter Beteiligung einer aufnahmebereiten Ausländerbehörde – faktisch möglich.⁹ Anträge subsidiär Schutzberechtigter auf Familiennachzug werden von deutschen Auslandsvertretungen mit Verweis auf die gesetzlich vorgesehene Aussetzung des Familiennachzugs abgelehnt.¹⁰

Das Auswärtige Amt zieht für die Interpretation und Anwendung von § 22 Abs. 1 AufenthG die (aus dem Jahr 2009 stammenden) Verwaltungsvorschriften zu § 22 Abs. 1 AufenthG¹¹ heran, die sich auf das Verständnis „dringender humanitärer Gründe“ beziehen. Bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen von § 22 Satz 1 AufenthG erfüllt sind, ist das grund- und menschenrechtlich garantierte Recht, als Familie zusammenleben zu können, damit nicht maßgeblich.

3 Tatsächliche Dauer der Aussetzung des Familiennachzugs

Für die Betroffenen bedeutet die gesetzlich vorgesehene Aussetzung des Familiennachzugs, dass sie weit mehr als zwei Jahre von ihren Familienmitgliedern

⁵ Siehe dazu bereits Deutsches Institut für Menschenrechte, Das Recht auf Familie. Familieneinheit von Kindern und Eltern ermöglichen – auch für subsidiär Geschützte, Stellungnahme, 16. Dezember 2016, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Das_Recht_auf_Familie.pdf; ebenso Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, WD 2 - 3000 – 026/16 (2016): Vereinbarkeit der Regelungen des Asylpakets II betreffend die Aussetzung des Familiennachzugs für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge mit der VN-Kinderrechtskonvention (KRK), Ausarbeitung, S. 8 ff., <https://www.bundestag.de/blob/416608/6b721422cd6774314c8f1e11de359e32/wd-2-026-16-pdf-data.pdf>; siehe genauer dazu unten unter 7.

⁶ Siehe dazu etwa Antwort des Parl. Staatssekretärs Dr. Ole Schröder, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/205, 30.11.2016, S. 20482.

⁷ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Linksfraktion, 10.3.2017, BT-Drucksache 18/11473, Antwort zu Frage 22.

⁸ Ebenda, Antwort zu Frage 23.

⁹ Ebenda, Antwort zu Frage 23.

¹⁰ Ebenda, Antwort zu Frage 14.

¹¹ Die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz finden sich unter: <http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/pdf/BMI-MI3-20091026-SF-A001.pdf>.

getrennt werden: Zu berücksichtigen ist hier zunächst die Zeit, die von der Einreise bis hin zum Abschluss des Asylverfahrens durch eine Entscheidung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) vergangen ist. Diese liegt gegenwärtig durchschnittlich bei etwa einem Jahr.¹² Außerdem müssen nachzugsberechtigte Familienangehörige in Ländern wie Jordanien, Ägypten oder in der Türkei regelmäßig viele Monate oder auch länger als ein Jahr darauf warten, um von der jeweiligen deutschen Botschaft ein Visum zu erhalten; in Beirut liegt die Wartezeit allein zur Erlangung eines Gesprächstermins gegenwärtig bei zwölf bis vierzehn Monaten.¹³ Schon allein dadurch kommt es also zu erheblichen Zeitspannen, in denen Kinder von ihren Eltern und gegebenenfalls auch von Geschwistern getrennt sind.¹⁴ Momentan müssen die Betroffenen nach Abschluss des Asylverfahrens zudem bis Mitte März 2018 warten, bis sie überhaupt einen Antrag auf Familiennachzug stellen können.

Damit ergibt sich folgendes Bild: Die betroffenen Personen, die in Deutschland subsidiären Schutz erhalten (haben), sind nach gegenwärtiger Lage regelmäßig drei Jahre oder sogar noch länger von ihren Familienangehörigen getrennt, bis diese nach Deutschland kommen können. Für etliche unbegleitete Minderjährige hat die Regelung zur Folge, dass sie ihre Eltern gar nicht wieder sehen können, da sie zwischenzeitlich volljährig werden.

4 Hintergrund und Zahlen zur Aussetzung des Familiennachzugs

Die Aussetzung des Familiennachzugs geht auf eine Einigung der Parteivorsitzenden der Regierungskoalition vom November 2015 zurück. Die Einigung wurde in einer Zeit getroffen, in der täglich sechs bis zehn Tausend Menschen Zuflucht in Deutschland suchten, zu einem großen Teil aus Syrien. Zugleich konnte zu dem Zeitpunkt niemand abschätzen, wie viele Menschen in Syrien und seinen Anrainerstaaten darauf warteten, im Rahmen des Familiennachzugs nach Deutschland zu kommen. Der Bundesinnenminister ging damals davon aus, dass sich die Anzahl der aus Syrien geflohenen Menschen durch Familiennachzug verdoppeln oder verdreifachen könnte.¹⁵ In der Debatte wurden auch noch höhere Zahlen genannt.¹⁶

In der Gesetzesbegründung vom Februar 2016 ist dazu zu lesen, dass angesichts der hohen Zahl von Asylsuchenden auch eine hohe Zahl von Anträgen auf Familiennachzug zu erwarten sei. Daher solle der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten „im Interesse der Aufnahme- und Integrationssysteme in Staat und Gesellschaft für zwei Jahre ausgesetzt werden.“

¹² Sie liegt nach aktuellen Angaben der Bundesregierung bei durchschnittlich 13,4 Monaten für das 4. Quartal 2016 (5,3 Monate von der Einreise bis Antragsstellung plus 8,1 Monate für die Bearbeitungsdauer bis zur behördlichen Entscheidung), siehe Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Linksfraktion, 21.2.2017, BT-Drucksache 18/11262, S. 12 und 35.

¹³ Siehe dazu Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Linksfraktion, 10.3.2017, BT-Drucksache 18/11473, Antwort zu Frage 24; Morgenmagazin, ZDF, 7.10.2016, Familiennachzug für syrische Flüchtlinge, <http://www.daserste.de/information/politik-weltgeschehen/morgenmagazin/videos/moma-reporter-familiennachzug-fuer-syrische-fluechtlinge-100.html>.

¹⁴ Zur Bedeutung der Dauer der Trennung zwischen Eltern und Kindern siehe auch Bundesverfassungsgericht (2008): Beschluss vom 10.5.2008, 2 BvR 588/08.

¹⁵ Deutscher Bundestag (2015): Plenarprotokoll 18/135, 11.11.2015, Aktuelle Stunde, Haltung der Bundesregierung zur Statusfrage syrischer Flüchtlinge und zur Einschränkung des Familiennachzuges, S. 13206, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/18/18135.pdf#P.13205>.

¹⁶ Siehe dazu etwa tagesschau.de, Bericht über BAMF-Prognose, Familiennachzug der Flüchtlinge geringer als erwartet, 08.06.2016, <https://www.tagesschau.de/inland/fluechtlinge-bamf-101.html>.

Mittlerweile ist bekannt, dass die Anzahl der im Jahr 2015 nach Deutschland geflohenen Menschen geringer war als zum damaligen Zeitpunkt allgemein angenommen wurde. Wurde bis Mitte 2016 offiziell von circa 1,1 Millionen Asylsuchenden ausgegangen, wurde diese Zahlenangabe im September 2016 dahingehend korrigiert, dass rund 890.000 Asylsuchende nach Deutschland eingereist sind.¹⁷ Auch die Zahl der 2016 nach Deutschland geflohenen Menschen ist geringer ausgefallen als es zum Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens vermutet wurde. Lagen Schätzungen für 2016 damals bei etwa 500.000 Menschen¹⁸, lag sie am Ende des Jahres bei anhaltend sinkender Tendenz bei 280.000.¹⁹ Zur Frage, wie viele Menschen in Syrien und seinen Anrainerstaaten darauf warten, ihren Familienmitgliedern nach Deutschland zu folgen, hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Juni 2016 gemeldet, dass es durchschnittlich von etwa 0,9 bis 1,2 Familienangehörigen pro syrischem Geflüchteten ausgeht.²⁰

Wie in der Gesetzesbegründung angesprochen, standen die Behörden bei der Aufnahme der nach Deutschland geflohenen Menschen Ende 2015/Anfang 2016 zweifelsohne vor enormen Herausforderungen, um die hohe Anzahl von Menschen unterzubringen. Im Vergleich zu dieser Zeit hat sich die Situation mittlerweile vielerorts deutlich entspannt.²¹ Viele der Unterkünfte zur Aufnahme der Menschen sind nicht mehr ausgelastet, ein erheblicher Teil der Menschen konnte bereits eine Wohnung beziehen.²²

Wenngleich die Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten laut Gesetzesbegründung erfolgte, um die Anzahl nach Deutschland fliehender Menschen zu begrenzen, konnte zum Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens noch angenommen werden, dass davon nur eine relativ geringe Anzahl syrischer Flüchtlinge betroffen sein würde.²³ Allerdings änderte sich die Entscheidungspraxis im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) danach erheblich: Die Zahl der syrischen Flüchtlinge, die keinen Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention, sondern nur einen subsidiären Schutzstatus zugesprochen bekommen, ist seitdem deutlich gestiegen. Lag sie im Januar und Februar 2016 noch bei 0,1 Prozent aller syrischen Antragsteller_innen,²⁴ ist sie ab März 2016

¹⁷ Bundesministerium des Innern, Pressemitteilung, 30.9.2016, 890.000 Asylsuchende im Jahr 2015, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/09/asylsuchende-2015.htm>.

¹⁸ Welt, 16.2.2016, BAMF richtet sich 2016 auf 500000 Flüchtlinge ein, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article152280095/BAMF-richtet-sich-2016-auf-500-000-Fluechtlinge-ein.html>.

¹⁹ Flüchtlingszahlen 2016, 280.000 Schutzsuchende in Deutschland, tagesschau.de, 11.1.2017, <https://www.tagesschau.de/inland/fluechtlingszahlen-129.html>.

²⁰ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Familiennachzug von syrischen Geflüchteten, 8.6.2016; tagesschau.de, Bericht über BAMF-Prognose, Familiennachzug der Flüchtlinge geringer als erwartet, 08.06.2016, <https://www.tagesschau.de/inland/fluechtlinge-bamf-101.html>.

²¹ Siehe dazu etwa Zeit-online, 26.11.2016, Bundesländer schließen viele Erstaufnahmestellen. Die Flüchtlingszahlen sinken, viele Bundesländer fahren deshalb ihre Kapazitäten in den Erstunterkünften zurück. Die Zahl der Plätze hat sich zum Teil fast halbiert, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-11/fluechtlinge-bundeslaender-erstaufnahmestellen-geschlossen>.

²² Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse, 15.11.2016, S. 39, <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2016/fb1416.pdf>. Zudem wird der soziale Wohnungsbau mittlerweile vielerorts von der Politik forciert, vgl. Mediendienst Integration, 15.8.2016, Flüchtlinge beleben den Wohnungsbau, <https://mediendienst-integration.de/artikel/fluechtlinge-auf-dem-wohnungsmarkt-sozialer-wohnungsbau-gefoerderter-wohnraum-anschlussunterbringungen.html>.

²³ Dazu genauer Veit, Rüdiger (2016): Plenarprotokoll 18/199, 10.11.2016, S. 19790 f., ebd. Castellucci, Lars, S. 19798; Mediendienst Integration, 10.02.2016, Einschränkung im Familiennachzug betrifft kaum jemanden, <https://mediendienst-integration.de/artikel/subsidaer-schutz-schutzberechtigte-asyl-fluechtlinge-syrer-familiennachzug.html>.

²⁴ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016): Asylgeschäftsstatistik 2/2016, S. 7, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infotek/Statistik/Asyl/201602-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile.

angestiegen. Im Februar 2017 lag sie bei über 60 Prozent.²⁵ Dabei hat sich in diesem Zeitraum die Lage in Syrien nicht verbessert.²⁶ UNICEF hat aktuell vielmehr berichtet, dass Menschenrechtsverletzungen in Syrien gegen Kinder - die Tötung, Verstümmelung und Rekrutierung von Kindern - im Jahr 2016 drastisch zugenommen habe.²⁷

Im Jahr 2016 wurden ab April 2016, dem Inkrafttreten der Aussetzung des Familiennachzugs, 43.846 von 120.978 Entscheidungen des BAMF auf subsidiären Schutz für syrische Asylsuchende beklagt.²⁸ Die Verwaltungsgerichte gaben den syrischen Flüchtlingen – in den bisher entschiedenen Fällen – weit überwiegend Recht.²⁹ Allerdings ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) gegen die Entscheidungspraxis der Verwaltungsgerichte vor mehreren Oberverwaltungsgerichten in die Berufung gegangen. Hier wird darum gestritten, ob den Menschen im Fall ihrer Abschiebung neben den Gefahren aus dem syrischen Bürgerkrieg, die zum subsidiären Schutzstatus führen, auch regelmäßig Misshandlungen durch das Assad-Regime drohen und ob solche Misshandlungen in Anknüpfung an ein asylrechtliches Merkmal erfolgen.³⁰

Das Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht³¹ oder etwa auch das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen³² haben der Berufung des BAMF jeweils stattgegeben. Das BAMF hatte geltend gemacht, es gebe keine gesicherten Anhaltspunkte dafür, dass abgeschobenen Rückkehrern grundsätzlich oppositionelle Tätigkeit unterstellt werde und ihnen Befragungen beziehungsweise damit einhergehende Misshandlungen in Anknüpfung an ein asylrechtliches Merkmal drohen. Die Oberverwaltungsgerichte stellten in der Urteilbegründung in diesem Sinne darauf ab, dass die dem Gericht vorliegenden Auskünfte keine ausreichende Grundlage für die Annahme böten, dass Rückkehrern allein wegen ihres Auslandsaufenthaltes und der Asylantragstellung mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit politische Verfolgung drohe.³³

5 Pauschale Aussetzung des Familiennachzugs nicht zulässig

Jenseits der rechtlichen und tatsächlichen Fragen, die die Entscheidungspraxis des BAMF zum Schutzstatus syrischer Flüchtlinge aufwirft, ist jedenfalls die in § 104 Absatz 13 AufenthG vorgesehene pauschale Aussetzung des Familiennachzugs zu

²⁵ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017): Asylgeschäftsstatistik 2/2017, S. 7, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infotek/Statistik/Asyl/201702-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile.

²⁶ Dies verdeutlichen etwa die Berichte der unabhängigen UN, Untersuchungskommission zu Syrien (2016): http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/33/55.

²⁷ Unicef-Bericht zu Syrien „Das Leid der Kinder hat ein beispielloses Ausmaß“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.3.2017, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/unicef-schlaegt-alarm-2016-war-fuer-kinder-in-syrien-extrem-grausam-14922048.html>.

²⁸ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Linksfraktion, BT-Drucksache 18/11473, Antwort zu Frage 21.

²⁹ Vgl. ebenda.

³⁰ Siehe dazu etwa OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 23.11.2016, Az. 3 LB 17/16, http://www.schleswig-holstein.de/DE/Justiz/OVG/Presse/PI_OVG/2016_11_23_OVG_Syrien.html; OVG Münster, Beschluss vom 6.10.2016, Az. 14 A 1852/16.A, https://www.keienborg.de/wp-content/uploads/2016/10/161007_ovg_syrien.pdf.

³¹ OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 23.11.2016, Az. 3 LB 17/16, http://www.schleswig-holstein.de/DE/Justiz/OVG/Presse/PI_OVG/2016_11_23_OVG_Syrien.html.

³² OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 21.2.2017, Az. 14 A 2316/16.A.

³³ OVG Schleswig-Holstein, Pressemitteilung, 23.11.2016, http://www.schleswig-holstein.de/DE/Justiz/OVG/Presse/PI_OVG/2016_11_23_OVG_Syrien.html; OVG Nordrhein-Westfalen, Pressemitteilung, 21.2.2017, http://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/10_170221/index.php.

subsidiär Schutzberechtigten rechtlich nicht zulässig. Deutsche Auslandsvertretungen müssen Anträge auf einen Familiennachzug zu subsidiär Geschützten weiterhin in jedem Einzelfall entgegennehmen und prüfen.

Das Recht auf Familienleben ist im Grundgesetz (Artikel 6)³⁴, in der Europäischen Menschenrechtskonvention (Artikel 8) und zahlreichen weiteren Menschenrechtskonventionen, etwa der UN-Kinderrechtskonvention (Artikel 16) und dem Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte (Artikel 17), verbrieft.

Für den Begriff Familie gibt es zwar keine Legaldefinition. Es ist allerdings allgemein anerkannt, dass der Begriff nicht nur die Kernfamilie, also Eltern und deren minderjährige Kinder umfasst.³⁵ Je nach Fallkonstellation geht der Schutz des Familienlebens weiter.³⁶

Geht es allerdings um den Schutz familiärer Bindungen zwischen minderjährigen Kindern und ihren Eltern, spielt der Maßstab des Kindeswohls, wie er in der UN-Kinderrechtskonvention in Art. 3 Abs. 1 KRK kodifiziert worden ist, eine zentrale Rolle. Art. 3 Abs. 1 KRK enthält die staatliche Verpflichtung, das Wohl des Kindes bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, als einen vorrangigen Gesichtspunkt zu berücksichtigen. So bezieht etwa auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Rahmen der Auslegung von Art. 8 EMRK den in Art. 3 Abs. 1 KRK kodifizierten Kindeswohlvorrang mit ein.³⁷ Dementsprechend spielt das Kindeswohl auch bei der Interpretation von Art. 6 GG eine zentrale Rolle, wenn es um den Schutz familiärer Bindungen des Kindes zu seinen Eltern geht.³⁸

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 6 GG und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Art. 8 EMRK gibt es zwar kein generelles Recht auf Familiennachzug. Ob ein solches Recht besteht, ist abhängig von der jeweiligen Fallkonstellation. Diese kann sehr unterschiedlich sein. Befindet sich etwa ein Elternteil im Rahmen seiner beruflichen Tätigkeit für eine überschaubare Zeit in einem anderen Staat, können Einschränkungen beim Recht auf Familiennachzug zulässig sein.³⁹

Anders verhält es sich, wenn ein Familienmitglied in einem anderen Staat als Flüchtling oder als subsidiär Schutzberechtigter anerkannt worden ist. In diesen Fällen, auch im Fall subsidiär Schutzberechtigter, ist regelmäßig nicht absehbar, wann der Aufenthalt endet. Aus diesem Grund besteht in der deutschen Rechtsordnung

³⁴ Siehe zum Schutz der Ehe nach Art. 6 GG Müller, Kerstin (2016): § 27, Grundsatz des Familiennachzugs, in: Hofmann, Rainer M. (Hg.) (2016): Ausländerrecht, 2. Auflage, Baden-Baden, Rn. 18.

³⁵ Hömig, Dieter/Wolf, Heinrich Amadeus (Hg.) (2016): Grundgesetz, Handkommentar, 11. Auflage, Baden-Baden, Art. 6, Rn. 6; Frowein, Jochen/Peukert, Wolfgang (2009): Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar, Kehl am Rhein 2009, Art. 8, Rn. 20; Nowak, Manfred (2005): UN Covenant on Civil and Political Rights CCPR Commentary, second revised edition, Kehl, Strasbourg, Arlington, Art. 23 Rn. 8.

³⁶ Frowein, Jochen/Peukert, Wolfgang (2009): Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar, 3. Auflage, Kehl am Rhein Art. 8, Rn. 20; Hömig, Dieter/Wolf, Heinrich Amadeus (Hg.) (2016): Grundgesetz, Handkommentar, 11. Auflage, Baden-Baden, Art. 6, Rn. 6. Auch eine rein faktische Beziehung kann eine Familie begründen, Mayer-Ladewig/Nettesheim (2017), in: Mayer-Ladewig, Jens/Nettesheim, Martin/von Raumer, Stefan, Art. 8, Rn. 54, mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des EGMR.

³⁷ Siehe etwa EGMR, Urteil vom 28.9.2011, Nr. 55587/09, Nunez vs. Norwegen, Ziffer 84, mit weiteren Nachweisen; Urteil vom 8.7.2014, Nr. 3910/13, M.P.E.V. u.a. vs. Schweiz, Ziffer 52; Urteil vom 3.10.2014, Nr. 12738/10, Jeunesse vs. Niederlande, Ziffer 73 f.; 109, 118.

³⁸ Vgl dazu etwa von Coelln, Christian (2014): Art. 6, in: Sachs, Michael, Grundgesetz. Kommentar, 7. Aufl. München, Rn. 79.

³⁹ Allerdings haben die Staaten in solchen Konstellationen auch Art. 10 Abs. 2 der UN-Kinderrechtskonvention zu beachten, wonach ein Kind, dessen Eltern ihren Aufenthalt in verschiedenen Staaten haben, das Recht hat, regelmäßige persönliche Beziehungen und unmittelbare Kontakte zu beiden Elternteilen zu pflegen.

auch die Möglichkeit, den Aufenthaltstitel zu verlängern bis hin zu einem unbefristeten Aufenthaltstitel. Für die Frage, in welchen Fallkonstellationen ein Recht auf Familienzusammenführung besteht, ist von zentraler Bedeutung, ob die Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft im Herkunftsstaat oder in einem Drittstaat möglich beziehungsweise zumutbar⁴⁰ ist.⁴¹ Ist dies nicht der Fall, so drängt die Pflicht des Staates, die Familie zu schützen, migrationspolitische Belange eines Staates regelmäßig zurück.⁴²

Nimmt man die vorliegend maßgeblichen Gesichtspunkte in den Blick, so ist Folgendes hervorzuheben: Subsidiär Schutzberechtigte und anerkannte Flüchtlinge können wegen der Gefahrenlage für sie im Herkunftsstaat nicht darauf verwiesen werden, die familiäre Einheit im Herkunftsstaat herzustellen. Auch der Verweis auf einen Drittstaat wird regelmäßig nicht tragfähig sein, zumal schon die Möglichkeit zum Aufenthalt für alle Familienmitglieder in einem Drittstaat rechtlich nicht bestehen wird.⁴³

Schon 1951 haben die Staaten im Rahmen der Schlussakte der Konferenz, die zur Annahme der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 führte, die Bedeutung des Grundsatzes der Familieneinheit für anerkannte Flüchtlinge hervorgehoben.⁴⁴ In den vergangenen Jahrzehnten hat sich zunehmend die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Situation der anerkannten Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention und der subsidiär Schutzberechtigten unter dem Gesichtspunkt der Schutzbedürftigkeit vergleichbar ist.⁴⁵ In diesem Sinne wurde auch der deutsche Gesetzgeber tätig. Er erweiterte zum 1.8.2015 den Geltungsbereich des Rechts auf Familienzusammenführung auf subsidiär Schutzberechtigte, indem er sie mit anerkannten Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention gleichstellte.⁴⁶

Besonders in der aktuellen Situation wird die Vergleichbarkeit der Situation bei Menschen deutlich, die dem syrischen Bürgerkrieg entkommen sind. In beiden Fällen erhalten die Menschen Schutz, weil sie im Falle einer Abschiebung gravierenden Gefahren für Leib und Leben ausgesetzt wären. Auch subsidiär Schutzberechtigte aus Syrien werden auf unabsehbare Zeit in Deutschland bleiben, weil unklar ist, wie lange der Krieg in ihrem Herkunftsland dauern, wie sich die Situation dort entwickeln wird.

⁴⁰ Vgl. etwa Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 10.5.2008, 2 BvR 588/08, Ziffer 14.

⁴¹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 12.5.1987, 2 BvR 1226/83; EGMR, Urteil vom 21.12.2001, Nr. 31465/96, Sen vs. Niederlande; EGMR Urteil vom 1.5.2005, Nr. 60665/00, Tuquabo-Tekle vs. Niederlande; EGMR, Urteil vom 3.10.2014, Nr. 12738/10, Jeunesse vs. Niederlande EGMR, Urteil vom 8.3.2016, Nr. 25960/13, I.A.A. and Others vs. Vereinigtes Königreich. Siehe dazu ebenso Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, Bundestag-Drucksache 18/4097, insbesondere S. 24, S. 46, S. 59, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/040/1804097.pdf>.

⁴² Vgl. etwa Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 10.5.2008, 2 BvR 588/08, Ziffer 14; EGMR, Urteil vom 21.12.2001, Nr. 31465/96, Sen vs. Niederlande; EGMR Urteil vom 1.5.2005, Nr. 60665/00, Tuquabo-Tekle vs. Niederlande.

⁴³ Vgl. ebenso Kluth, Winfried (2016): Das Asylpaket II, ZAR 4/2016, S. 121, 127.

⁴⁴ UNHCR (2013): Handbuch und Richtlinien über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft. Gemäß dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, Genf, S. 44 f., http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_2/FR_int_vr_h_andb-Handbuch.pdf.

⁴⁵ Siehe dazu etwa UNHCR, 17.3.2015, Neue Studie über subsidiär Schutzberechtigte, <http://www.unhcr.de/home/artikel/9b11f9a62c5bc236e67c74f11b637648/neue-studie-ueber-situation-von-subsidiaer-schutzberechtigten.html>; UNHCR Österreich (2015): Subsidiär Schutzberechtigte in Österreich, Subsidiärer Schutz im Europäischen Recht, S. 15 f., http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/07_presse/material/Bericht_subsidiaerer_Schutz.pdf.

⁴⁶ Siehe dazu Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, Bundestag-Drucksache 18/4097, insbesondere S. 24, S. 46, S. 59, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/040/1804097.pdf>.

Auch bei ihnen ist eine Herstellung der Familieneinheit im Herkunftsstaat nicht möglich.

Die zahlreichen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte, die – anders als das BAMF – den aus Syrien geflohenen Menschen den Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention zugesprochen haben, zeigen zudem, wie umstritten in der Rechtspraxis die Frage sein kann, ob bei einer Person über die Voraussetzungen für den subsidiären Schutzstatus hinaus auch die Voraussetzungen für einen Flüchtlingsstatus vorliegen. Bei diesen juristischen Auseinandersetzungen geht es indes nicht um die Frage, ob ein Recht auf Familiennachzug besteht.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 6 GG und der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 8 EMRK ist der Staat zum Schutz der Familie verpflichtet, Entscheidungen über einen Familiennachzug nicht pauschal abzulehnen. Erforderlich ist demnach eine Betrachtung des Einzelfalls.⁴⁷ Lehnen die bearbeitenden Behörden eine Prüfung und Bearbeitung eines Antrags unter Bezugnahme auf § 104 Abs. 13 AufenthG ab oder entscheiden ihn ohne Prüfung des Einzelfalls negativ, ist ein Verstoß gegen Art. 6 GG und Art. 8 EMRK anzunehmen.⁴⁸ Dies ist bei Anträgen von subsidiär Schutzberechtigten allerdings gegenwärtig die Praxis.⁴⁹

6 UN-Kinderrechtskonvention: Anträge auf Familiennachzug mit Kindern sind beschleunigt und positiv zu entscheiden

Die Aussetzung des Familiennachzugs ist überdies nicht mit der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) vereinbar. Die davon betroffenen Kinder sind dadurch gezwungen, über Jahre ohne einen Elternteil zu leben, unbegleitete minderjährige Flüchtlinge bleiben sogar von beiden Elternteilen getrennt.⁵⁰ Für etliche unbegleitete Minderjährige hat die Aussetzung des Familiennachzugs zudem zur Folge, dass sie ihre Eltern gar nicht wieder sehen können, da sie zwischenzeitlich volljährig werden. Aus den menschenrechtlichen Verpflichtungen der KRK ergibt sich, dass Anträge auf Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten, die Kinder betreffen, jederzeit zu ermöglichen, beschleunigt zu bearbeiten und auch positiv zu entscheiden sind.

Die Konvention enthält eine eigene Norm zur grenzüberschreitenden Familienzusammenführung (Art. 10 Abs. 1 KRK) und wird damit in besonderem Maße der Tatsache gerecht, dass es Lebenssituationen geben kann, in denen Kinder über Staatsgrenzen hinweg von ihren Eltern getrennt sind, ohne dass regelmäßige persönliche Beziehungen und unmittelbare Kontakte zu beiden Elternteilen möglich sind.⁵¹ Die KRK konkretisiert damit die staatlichen Verpflichtungen zur Realisierung des Rechts des Kindes auf Familienleben. Die Vertragsstaaten sind nach Art. 10 Abs.

⁴⁷ Siehe zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Antoni, Michael, in: Hömig, Dieter/Wolf, Heinrich Amadeus (Hg.) (2016): Grundgesetz, Handkommentar, 11. Auflage, Baden-Baden, Art. 6, Rn 9; siehe zur Rechtsprechung des EGMR, Marauhn, Thilo/Thorn, Judith (2013): Kapitel 16, Privat- und Familienleben, in: EMRK/GG Konkordanzkommentar, Dörr, Oliver/Grote, Rainer/Marauhn, Thilo, Band 1, 2.Auflage, Rn. 48

⁴⁸ Vgl. dazu auch Kluth, Winfried (2016): Das Asylpaket II, ZAR 4/2016, S. 121, 127 f.

⁴⁹ Siehe dazu genauer oben unter 2.

⁵⁰ Im Zeitraum vom 1. April bis zum 31. Oktober 2016 ist insgesamt 1.608 unbegleiteten minderjährigen Asylbewerbern subsidiärer Schutz gewährt worden. 1.363 der Minderjährigen kamen aus Syrien. Antwort des Parl. Staatssekretärs Dr. Ole Schröder, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/205, 30.11.2016, S. 20482.

⁵¹ Sind regelmäßige persönliche Beziehungen und unmittelbare Kontakte zu beiden Elternteilen möglich, haben die Vertragsstaaten Art. 10 Abs. 2 KRK zu beachten.

1 KRK nicht nur dazu verpflichtet, Anträge auf Familienzusammenführungen zu ermöglichen sowie „wohlwollend“ und damit unvoreingenommen und nach objektiver Sachlage zu entscheiden.⁵² Sie sind auch explizit dazu verpflichtet, die Anträge „beschleunigt“ zu bearbeiten. Die gesetzlich vorgesehene Aussetzung der Familienzusammenführung läuft einer beschleunigten Bearbeitung indes diametral entgegen; sie verstößt damit gegen Art. 10 Abs. 1 KRK.

Hinsichtlich der Frage, wie die Anträge jeweils in materiell-rechtlicher Hinsicht zu entscheiden sind, ist die Querschnittsklausel der Konvention, Art. 3 Abs. 1 KRK, von zentraler Bedeutung.⁵³

Die Vertragsstaaten der Konvention sind demnach dazu verpflichtet, Anträge auf Familiennachzug so zu entscheiden, dass das Kindeswohl dabei als ein vorrangiger Gesichtspunkt Berücksichtigung findet (Artikel 3 Absatz 1 KRK).⁵⁴ Das Kindeswohl ist demzufolge nicht nur zu ermitteln und in den Entscheidungsvorgang einzustellen. Bei der Gewichtung unterschiedlicher Belange verlangt Art. 3 Abs. 1 KRK zudem eine Hervorhebung der Bedeutung des Kindeswohls. Der Vorrang des Kindeswohls ist zwar nicht absolut, was sich bereits aus dem Wortlaut der Norm ergibt. Das Kindeswohl hat demnach aber im Regelfall Vorrang.⁵⁵

Gerade die Wahrung der Familieneinheit hat einen überragenden Stellenwert für das Kindeswohl, was die KRK selbst sehr deutlich macht.⁵⁶ Die KRK basiert auf der Überzeugung, dass den Mitgliedern der Familie als „Grundeinheit der Gesellschaft“ der „erforderliche Schutz und Beistand“ gewährt werden soll, „damit sie ihre Aufgaben innerhalb der Gesellschaft voll erfüllen kann“.⁵⁷ Nach Art. 18 KRK sind für die Erziehung und Entwicklung des Kindes in erster Linie die Eltern verantwortlich. Demzufolge stellen die Vertragsstaaten nach Art. 9 KRK grundsätzlich sicher, dass ein Kind nicht von seinen Eltern getrennt wird, es sei denn, dass diese Trennung für das Wohl des Kindes notwendig ist. Zudem stellt die KRK das Familienleben des Kindes in Art. 16 KRK durch einen eigenen Artikel unter besonderen Schutz.

Art. 6 GG und Art. 8 EMRK entsprechend, schützt die KRK damit die spezifisch psychologische und soziale Funktion familiärer Bindungen,⁵⁸ wobei sich der grund- und menschenrechtlich garantierte Schutz des Familienlebens grundsätzlich auf die Beziehungen beider Elternteile zu ihren minderjährigen Kindern erstreckt. Dem entsprechend haben auch die Kinder ein Recht auf regelmäßige persönliche

⁵² Schmahl, Stefanie (2013): Kinderrechtskonvention, Handkommentar, Baden-Baden, Art. 10, Rn. 5.

⁵³ Vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, WD 2 - 3000 – 026/16 (2016): Vereinbarkeit der Regelungen des Asylpakets II betreffend die Aussetzung des Familiennachzugs für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge mit der VN-Kinderrechtskonvention (KRK), Ausarbeitung, S. 6 f., mit weiteren Nachweisen, <https://www.bundestag.de/blob/416608/6b721422cd6774314c8f8e11de359e32/wd-2-026-16-pdf-data.pdf>;

Scheer, Ralph (1994): Der Ehegatten- und Familiennachzug von Ausländern, Frankfurt am Main, S. 26 f.

⁵⁴ Ebenso Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, WD 2 - 3000 – 026/16 (2016): Vereinbarkeit der Regelungen des Asylpakets II betreffend die Aussetzung des Familiennachzugs für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge mit der VN-Kinderrechtskonvention (KRK), Ausarbeitung, S. 6 f., mit weiteren Nachweisen.

⁵⁵ Dazu genauer, Cremer, Hendrik (2012): Kinderrechte und der Vorrang des Kindeswohls, in: Anwaltsblatt 4/2012, S. 327 ff., mit weiteren Nachweisen, [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Anwaltsblatt/kinderrechte_und_der_vorrang_des_kindewohls_anwaltsblatt_2012.pdf)

[Dateien/Anwaltsblatt/kinderrechte_und_der_vorrang_des_kindewohls_anwaltsblatt_2012.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Anwaltsblatt/kinderrechte_und_der_vorrang_des_kindewohls_anwaltsblatt_2012.pdf); Walter, Anne (2009): Familienzusammenführung in Europa, Baden-Baden, S. 42 f.

⁵⁶ Walter, Anne (2009): Familienzusammenführung in Europa, Baden-Baden, S. 43 f.; Scheer, Ralph (1994): Der Ehegatten- und Familiennachzug von Ausländern, Frankfurt am Main, S. 26 f.; Cremer, Hendrik (2006): Der Anspruch des unbegleiteten Kindes auf Betreuung und Unterbringung nach Art. 20 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, Baden-Baden, S. 166 ff.

⁵⁷ Präambel der Konvention.

⁵⁸ Hömig, Dieter/Wolf, Heinrich Amadeus (Hg.) (2016): Grundgesetz, Handkommentar, 11. Auflage, Baden-Baden, Art. 6, Rn. 6; Meyer-Ladewig, Jens (2011): EMRK, Handkommentar, Art. 8, Rn. 48 ff.

Beziehungen und unmittelbare Kontakte zu beiden Elternteilen, was in der KRK⁵⁹ und in der EU-Grundrechte-Charta⁶⁰ ausdrücklich kodifiziert ist.

Dies ist im vorliegenden Zusammenhang deswegen zu betonen, weil die Konstellationen unterschiedlich ausfallen können, in denen im Rahmen des Familiennachzugs entschieden wird, ob Kinder wieder mit ihren Eltern – und gegebenenfalls auch mit ihren Geschwistern – als Familie zusammenleben können.

So kann es etwa sein, dass der Vater bereits in Deutschland ist, die Mutter und die Kinder hingegen nicht. Es kann aber auch der Fall sein, dass ein Elternteil mit einem Kind geflohen ist, während das andere Elternteil noch mit ein oder zwei Geschwistern im Kriegsgebiet oder einem Nachbarland ausharrt. Möglich ist auch, dass der Vater bereits tot ist, etwa vom IS oder Assad-Regime ermordet, während die Mutter mit einem Kind nach Deutschland geflohen ist, zwei weitere Kinder sich aber noch, etwa in der Türkei, aufhalten, weil die Flucht nicht wie geplant verlaufen ist. Dass Familien bereits in ihrem Herkunftsland oder während der Flucht getrennt werden, kann auch ein Grund dafür sein, warum Kinder unbegleitet, also ohne Eltern, im Zielland ankommen.⁶¹

Aus der Praxis gibt es gegenwärtig Berichte über Entscheidungen deutscher Auslandsvertretungen, die im Rahmen der Beantragung eines Familiennachzugs zu einem unbegleiteten Minderjährigen, der in Deutschland als Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt worden ist, zwar Visa für die Eltern erteilt haben, nicht aber für die minderjährigen Geschwister.⁶²

Das Recht, als Familie leben zu können, steht aber allen Mitgliedern der Familie zu. Zudem haben alle Kinder ein Recht auf regelmäßige persönliche Beziehungen und unmittelbare Kontakte zu beiden Elternteilen. Im Rahmen der Entscheidung über Anträge auf Familienzusammenführung mit Kindern kann es für den rechtlichen Maßstab, der bei der Entscheidung anzulegen ist, daher auch nicht entscheidend sein, ob sich die betreffenden minderjährigen Kinder im Zufluchtsland, im Herkunftsland, etwa Syrien, oder in einem Drittland aufhalten, etwa im Libanon, der Türkei oder Ägypten. Ebenso wenig kann hierbei maßgeblich sein, in welcher Formation die Familie getrennt ist. Dementsprechend verpflichtet Art. 10 Abs. 1 KRK die Vertragsstaaten dazu, Eltern wie auch Kindern die Möglichkeit einzuräumen, einen Antrag zum Zweck der „Familienzusammenführung“ stellen zu können. Ziel und Zweck des Art. 10 Abs. 1 KRK ist also, die Familieneinheit zu gewährleisten, so dass er auch für alle Kinder der Familie gilt, die von einem anderen Staat aus einen Antrag auf Familienzusammenführung stellen.⁶³ Er gilt für alle Kinder der Familie, unabhängig

⁵⁹ Siehe Art. 9 Abs. 3 und Art. 10 Abs. 2 KRK.

⁶⁰ Art. 24 Abs. 3 Grundrechte-Charta.

⁶¹ Zu Fluchtursachen von unbegleiteten Minderjährigen siehe auch, Cremer, Hendrik (2006): Der Anspruch des unbegleiteten Kindes auf Betreuung und Unterbringung nach Art. 20 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, Baden-Baden, S. 28 ff.

⁶² Hürden beim Familiennachzug, Morgenmagazin, ZDF, 9.12.2016, <https://www.zdf.de/nachrichten/zdf-morgenmagazin/zdf-morgenmagazin-clip-3-124.html>

⁶³ Auch im deutschen Aufenthaltsgesetz gilt der aus Art. 6 GG resultierende Grundsatz der Herstellung und Wahrung der familiären Lebensgemeinschaft (§ 27 Abs. 1 AufenthG). Dem zufolge haben auch die Geschwister einen Anspruch auf Nachzug mit ihren Eltern. Den Geschwistern ist im Zuge der Bejahung einer außergewöhnlichen Härte, einer Atypik im Sinne von § 5 Abs. 1 AufenthG und einer Ermessensreduzierung auf null gemäß § 36 Abs. 2 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, Oberhäuser, Thomas (2016): § 36, Nachzug der Eltern und sonstiger Familienangehöriger, in: Hofmann, Rainer M. (Hg.), Ausländerrecht, 2. Auflage, Baden-Baden, Rn. 11. Dabei ist bei solchen Konstellationen – im Zuge der Ermessensausübung – auch vom Erfordernis ausreichenden Wohnraums abzusehen, vgl. Bender, Dominik/Welge, Ines (2016): § 2, Begriffsbestimmungen, in: Hofmann, Rainer M. (Hg.), Ausländerrecht, 2. Auflage, Baden-Baden, Rn. 25.

davon, wo sie sich aufhalten, ob sie oder die Eltern den Antrag stellen. Entscheidend ist, ob sie von der Entscheidung des jeweiligen Staates betroffen sind.⁶⁴ Der materiell-rechtliche Maßstab bei der Entscheidung ist jeweils der gleiche: der in Art. 3 Abs. 1 KRK kodifizierte Vorrang des Kindeswohls. Mit der KRK ist es daher nicht vereinbar, zwar den Eltern die Einreise zu ihrem unbegleiteten minderjährigen Kind zu gestatten, nicht aber den minderjährigen Geschwistern, so dass diese alleine, ohne ihre Eltern, zurück bleiben müssten.⁶⁵

Anträge auf Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten, die gegenwärtig etwa Kinder aus Syrien betreffen, sind demzufolge positiv zu entscheiden, damit es für die Betroffenen möglich wird, wieder als Familie zusammenleben zu können.

Migrationspolitische Interessen des Staates haben in solchen Konstellationen zurückzutreten, da eine Herstellung der Familieneinheit in einem anderen Staat nicht möglich beziehungsweise nicht zumutbar ist.⁶⁶ Familienzusammenführungen in diesen Konstellationen abzulehnen, heißt, den Grundsatz der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls außer Acht zu lassen.

7 Verpflichtung zur menschenrechtskonformen Anwendung innerstaatlichen Rechts

Eine Auseinandersetzung des Gesetzgebers mit Art. 6 GG, Art. 8 EMRK und der UN-Kinderrechtskonvention hat bei der Regelung zur Aussetzung des Familiennachzugs ausweislich der Gesetzesbegründung nicht stattgefunden. Gleichwohl ist nicht davon auszugehen, dass der Gesetzgeber mit der Verabschiedung des Gesetzes grund- und menschenrechtliche Verpflichtungen brechen wollte. Die Gesetzesbegründung geht ohne Erläuterungen davon aus, dass die Änderungen „mit den völkerrechtlichen Verträgen, insbesondere den menschenrechtlichen Konventionen“ vereinbar seien.⁶⁷ Der Gesetzgeber konnte zum Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens sicherlich nicht wissen, welches Ausmaß die Aussetzung des Familiennachzugs in quantitativer Hinsicht haben können, zumal sich die Entscheidungspraxis des BAMF zu syrischen Flüchtlingen danach drastisch änderte.⁶⁸

⁶⁴ Schmahl, Stefanie (2013): Kinderrechtskonvention, Handkommentar, Baden-Baden, Art. 10, Rn. 1 ff., mit weiteren Nachweisen; im Ergebnis ebenso Walter, Anne (2009): Familienzusammenführung in Europa, Baden-Baden, S. 43 f.

⁶⁵ Auch im deutschen Aufenthaltsgesetz gilt der aus Art. 6 GG resultierende Grundsatz der Herstellung und Wahrung der familiären Lebensgemeinschaft (§ 27 Abs. 1 AufenthG). Dem zufolge haben auch die Geschwister einen Anspruch auf Nachzug mit ihren Eltern. Den Geschwistern ist im Zuge der Bejahung einer außergewöhnlichen Härte, einer Atypik im Sinne von § 5 Abs. 1 AufenthG und einer Ermessensreduzierung auf null gemäß § 36 Abs. 2 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, Oberhäuser, Thomas (2016): § 36, Nachzug der Eltern und sonstiger Familienangehöriger, in: Hofmann, Rainer M. (Hg.), Ausländerrecht, 2. Auflage, Baden-Baden, Rn. 11. Dabei ist bei solchen Konstellationen – im Zuge der Ermessensausübung – auch vom Erfordernis ausreichenden Wohnraums abzusehen. Es müsste daher bei der Antragstellung etwa genügen, wenn die Antragstellenden angeben, dass „ausreichender Wohnraum nach dem Zuzug angemietet wird“, vgl. Bender, Dominik/Welge, Ines (2016): § 2, Begriffsbestimmungen, in: Hofmann, Rainer M. (Hg.), Ausländerrecht, 2. Auflage, Baden-Baden, Rn. 25. Die örtlichen Behörden müssen allerdings so früh wie möglich von der Botschaft über den Familiennachzug informiert werden, damit sie eine Unterbringung der Familie sicherstellen können, insbesondere wenn der unbegleitete Minderjährige (noch) in einer Jugendhilfeeinrichtung untergebracht ist.

⁶⁶ Vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, WD 2 - 3000 – 026/16, Vereinbarkeit der Regelungen des Asylpakets II betreffend die Aussetzung des Familiennachzugs für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge mit der VN-Kinderrechtskonvention (KRK), Ausarbeitung, S. 6 f.

⁶⁷ Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren, Drucksache 18/7538 vom 16.2.2016, S. 12.

⁶⁸ Siehe zu alledem oben unter 4.

Jedenfalls sind die zuständigen Behörden zu grund- und menschenrechtskonformen Verhalten verpflichtet.⁶⁹ Den menschenrechtlichen Vorgaben können die bearbeitenden Behörden dadurch entsprechen, dass sie während der Geltungsdauer von § 104 Abs. 13 AufenthG regelmäßig § 22 Satz 1 AufenthG anwenden. Nach § 22 Satz 1 AufenthG kann einer Person „für die Aufnahme aus dem Ausland aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.“ Dieses Ermessen kann und muss die Behörde ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen entsprechend ausüben. Hierbei sind insbesondere die Verpflichtungen aus der EMRK und der UN-Kinderrechtskonvention zu beachten.

Bei § 22 Satz 1 AufenthG handelt es sich um einen Auffangtatbestand. Eine Aufnahme im Rahmen des Familiennachzugs kommt demnach in Betracht, wenn sie nach dem Aufenthaltsgesetz ansonsten nicht möglich ist.⁷⁰ § 22 Satz 1 AufenthG nennt zwei unterschiedliche Fälle. Die Aufnahme aus „dringenden humanitären Gründen“ betrifft außergewöhnliche Fälle, in denen nur unter sehr engen Voraussetzungen ein Grund zur Aufnahme angenommen wird. „Völkerrechtliche Gründe“ für die Aufnahme von Familienangehörigen im Einzelfall können demgegenüber auch aus Verpflichtungen Deutschlands resultieren, die aus allgemeinem Völkerrecht oder aus Völkervertragsrecht, also Menschenrechtskonventionen, folgen.⁷¹

§ 22 Satz 1 AufenthG, der als Auffangtatbestand geschaffen worden ist, hat seit seinem Bestehen insgesamt geringe praktische Bedeutung erlangt. Er wird grundsätzlich restriktiv interpretiert und angewendet. Im vorliegenden Zusammenhang kann er für die Geltungsdauer vom § 104 Abs. 13 AufenthG indes nicht mehr als Vorschrift für außergewöhnliche Fälle verstanden werden. Die Verwaltungsvorschriften zu § 22 AufenthG aus dem Jahr 2009, die in der Praxis vom Auswärtigen Amt (beziehungsweise den Auslandsvertretungen) herangezogen werden, um Anträge auf Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten abzulehnen, können insbesondere nicht dazu dienen, Grund- und Menschenrechtsverletzungen zu rechtfertigen. Dennoch bilden die Verwaltungsvorschriften, in denen das Recht auf Familienleben und der Vorrang des Kindeswohls keine Rolle spielen, gegenwärtig den maßgeblichen Prüfungsmaßstab in der Rechtspraxis. Dass § 22 Satz 1 AufenthG neben „dringenden humanitären Gründen“ auch „völkerrechtliche Gründe“ nennt, womit das völkerrechtlich verankerte Recht auf Familienleben und der Vorrang des Kindeswohls im Rahmen der Anwendung von § 22 S. 1 AufenthG zu beachten sind, wird in der Rechtspraxis des Auswärtigen Amts wie auch der deutschen Auslandsvertretungen außer Acht gelassen.⁷²

Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich hingegen, dass die Behörden die Menschenrechtskonventionen bei ihrer Entscheidungspraxis in jedem Fall beachten und den völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands Wirksamkeit verleihen müssen. Dazu ist vom Bundesverfassungsgericht das Gebot der völkerrechtskonformen Auslegung und Anwendung innerstaatlichen Rechts

⁶⁹ Vgl. dazu auch Kluth, Winfried, Das Asylpaket II, ZAR 4/2016, S. 121, 127 f.

⁷⁰ Stiegeler, Klaus Peter (2016): § 22, Aufnahme aus dem Ausland, in: Hofmann, Rainer M. (Hg.), Ausländerrecht, 2. Auflage, Baden-Baden, Rn. 3.

⁷¹ Stiegeler, Klaus Peter (2016): § 22, Aufnahme aus dem Ausland, in: Hofmann, Rainer M. (Hg.), Ausländerrecht, 2. Auflage, Baden-Baden, Rn. 3 ff.

⁷² Siehe dazu bereits genauer oben unter 2.

entwickelt worden. Jede innerstaatliche Norm ist so anzuwenden und auszulegen, dass kein völkerrechtswidriges Ergebnis folgt.

Das Gebot der vertragskonformen Auslegung innerstaatlichen Rechts ergibt sich aus dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, der sich einer Gesamtschau der Verfassungsbestimmungen mit völkerrechtlichen Bezügen (Art. 24 bis 26 GG, Art. 59 GG) entnehmen lässt.⁷³ Sofern es darum geht, völkerrechtlich verankerten Menschenrechtsbestimmungen Wirksamkeit zu verleihen, ergibt sich das Gebot der vertragskonformen Auslegung innerstaatlichen Rechts zudem aus Art. 1 Abs. 2 GG.⁷⁴ Aus diesen Bestimmungen ist zu schließen, dass die Verfassung eine Grundsatzentscheidung getroffen hat, nach der innerstaatliches Recht einschließlich der Verfassung selbst nach Möglichkeit so auszulegen und anzuwenden ist, dass es nicht zu einem Völkerrechtsverstoß kommt.⁷⁵

Die völkerrechtskonforme Auslegung nationalen Rechts hat in mehrfacher Hinsicht Bedeutung: Orientiert sich die Auslegung und Anwendung des nationalen Rechts an den von Deutschland ratifizierten Menschenrechtskonventionen, können Konflikte zwischen den Konventionen und dem rein innerstaatlichen Recht vermieden werden. Dies gilt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unabhängig davon, zu welchem Zeitpunkt das innerstaatliche Recht in Kraft getreten ist.⁷⁶ Der konventionskonformen Auslegung sind erst dann Grenzen gesetzt, wenn ein entgegenstehender gesetzgeberischer Wille eindeutig zum Ausdruck gekommen ist,⁷⁷ was vorliegend ausweislich des expliziten Verweises auf § 22 in § 104 Abs. 13 AufenthG und der Gesetzesbegründung nicht der Fall ist.⁷⁸ Das Gebot der völkerrechtskonformen Auslegung kann im Bereich des einfachen staatlichen Rechts etwa bei der Auslegung von Rechtsbegriffen oder bei der Konkretisierung von Generalklauseln auf der Ebene der Gesetzesinterpretation oder auf der Ebene der Ermessensausübung greifen.⁷⁹

Darüber hinaus sind die Menschenrechtskonventionen nicht nur bei der Anwendung und Auslegung des einfachen Rechts zu berücksichtigen, sondern auch bei der Auslegung der Grundrechte des Grundgesetzes. Das Bundesverfassungsgericht hat insofern herausgestellt, dass die Gewährleistungen der Menschenrechtskonventionen die Auslegung der Grundrechte beeinflussen. Sie dienen auf der Ebene des Verfassungsrechts als Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des

⁷³ BVerfG (2004): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 111, S. 307, S. 317 f.

⁷⁴ BVerfG (2004): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 111, S. 307, S. 317 f., S. 329.

⁷⁵ BVerfG (2004): Beschluss vom 14.10.2004, Aktenzeichen 2 BvR 1481/04, Ziffer 48; BVerfG 1987: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 74, S. 358, S. 370; BVerfG (1981): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 58, S. 1, S. 34; BVerfG 1981: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 59, S. 63, S. 89.

⁷⁶ BVerfG (2004): Beschluss vom 14.10.2004, Aktenzeichen 2 BvR 1481/04, Ziffer 48; BVerfG (1987): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 74, S. 358, S. 370.

⁷⁷ BVerfG (1987): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 74, S. 358, S. 370: „Auch Gesetze – hier die Strafprozessordnung – sind im Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland auszulegen und anzuwenden, selbst wenn sie zeitlich später erlassen worden sind als ein geltender völkerrechtlicher Vertrag; denn es ist nicht anzunehmen, daß der Gesetzgeber, sofern er dies nicht klar bekundet hat, von völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland abweichen oder die Verletzung solcher Verpflichtungen ermöglichen will.“

⁷⁸ Wie bereits dargelegt, geht die Gesetzesbegründung davon aus, dass die Änderungen „mit den völkerrechtlichen Verträgen, insbesondere den menschenrechtlichen Konventionen“ vereinbar seien. Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren, Drucksache 18/7538 vom 16.2.2016, S. 12.

⁷⁹ Geiger, Rudolf (2010): Grundgesetz und Völkerrecht mit Europarecht, 5. Auflage, München, S. 170.

Grundgesetzes.⁸⁰ Dementsprechend ist auch Art. 6 GG unter Berücksichtigung der EMRK und insbesondere der UN-Kinderrechtskonvention auszulegen.

Die völkerrechtskonforme Auslegung und Anwendung nationalen Rechts ist also insofern von Bedeutung, als die Rechtsanwendenden den völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands grundsätzlich Wirksamkeit verschaffen müssen.⁸¹ Jede innerstaatliche Norm ist so anzuwenden und auszulegen, dass ein völkerrechtswidriges Resultat vermieden wird. Demnach kann und muss jede Behörde im Rahmen vertretbarer Auslegungsspielräume Völkerrecht und innerstaatliches Recht miteinander harmonisieren. Das Gebot der völkerrechtskonformen Auslegung trägt somit der Bindung aller Staatsorgane an das Völkerrecht Rechnung.

Vorliegend ergibt sich daraus, dass das im Zuge des Asylpakets II novellierte AufenthG konventions- und damit völkerrechtskonform anzuwenden und auszulegen ist. Für die Rechtspraxis bedeutet dies, dass die Behörden unter Berücksichtigung der EMRK und insbesondere der UN-Kinderrechtskonvention in jedem Einzelfall die Anwendung von § 22 Satz 1 AufenthG prüfen müssen. Mit der Nennung von § 22 AufenthG im neu eingefügten § 104 Abs. 13 AufenthG wird auf Ermessensentscheidungen verwiesen, die den bearbeitenden Behörden die Möglichkeit lassen, sich menschenrechtskonform zu verhalten.⁸²

Wenn es gegenwärtig etwa Visaanträge zum Familiennachzug von minderjährigen Kindern und/oder Eltern zu subsidiär schutzberechtigten Kindern und/oder Eltern aus Syrien zu entscheiden gilt, ergibt sich aus der Verpflichtung zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls (Art. 3 Abs. 1 KRK) eine Ermessenreduzierung auf null. Eine Ablehnung des Familiennachzugs zu anerkannten Flüchtlingen oder subsidiär Schutzberechtigten wird dem Verhältnismäßigkeitsmaßstab nicht gerecht. Deswegen ist bei der Anwendung von § 22 Satz 1 AufenthG auch von den Voraussetzungen der Sicherung des Lebensunterhalts⁸³ oder ausreichenden Wohnraums⁸⁴ für die Erteilung eines Visums abzugehen. Das Recht, als Familie zusammenleben zu können, würde regelmäßig unmöglich und damit ausgehöhlt, wenn die betreffenden Personen in ihrer Lebenssituation die Voraussetzungen der Sicherung des Lebensunterhalts und ausreichenden Wohnraums erfüllen müssten. Deswegen wird in diesen Fallkonstellationen auch im Rahmen des gesetzlich bestehenden Anspruchs auf Familiennachzug zu Recht von diesen Erfordernissen abgesehen (§ 29 Abs. 2 AufenthG/ 36 Abs. 1 AufenthG).

⁸⁰ BVerfG (2004): Beschluss vom 14.10.2004, Aktenzeichen 2 BvR 1481/04, Ziffer 32; BVerfG (1987): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 74, S. 358, S. 370; BVerfG (2011): Beschluss vom 23.03.2011, Aktenzeichen 2 BvR 882/09, Ziffer 52.

⁸¹ Siehe Rojahn, Ondolf (2001): Art. 59, in: von Münch, Ingo/ Kunig, Philip (Hg.), Band 2, 5. Auflage, Rdnr. 35b, 37, 38d, mit Hinweisen auf die Rechtsprechung.

⁸² Vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, WD 2 - 3000 – 026/16, Vereinbarkeit der Regelungen des Asylpakets II betreffend die Aussetzung des Familiennachzugs für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge mit der VN-Kinderrechtskonvention (KRK), Ausarbeitung, S. 8 ff.; dahingehend scheinbar auch Kluth, Winfried, Das Asylpaket II, ZAR 4/2016, S. 121, 128.

⁸³ Siehe dazu auch § 5 Abs. 3 AufenthG.

⁸⁴ Da in solchen Fallkonstellationen vom Erfordernis ausreichenden Wohnraums abzugehen ist, müsste es bei der Antragstellung genügen, wenn die Antragstellenden angeben, dass „ausreichender Wohnraum nach dem Zuzug angemietet wird“, vgl. dazu Bender, Dominik/ Welge, Ines (2016): § 2, Begriffsbestimmungen, in: Hofmann, Rainer M. (Hg.) (2016): Ausländerrecht, 2. Auflage, Baden-Baden, Rn. 25. Die örtlichen Behörden müssten allerdings so früh wie möglich von der Botschaft über den Familiennachzug informiert werden, damit sie eine Unterbringung der Familie sicherstellen können; dies gilt insbesondere bei einem Nachzug zu einem unbegleiteten Minderjährigen, der (noch) in einer Jugendhilfeeinrichtung untergebracht ist.

§ 22 Satz 1 AufenthG spielt bei Anträgen von subsidiär Schutzberechtigten auf Familiennachzug in der Rechtspraxis allerdings keine Rolle.

8 Fazit und Schlussfolgerungen

Der Rechtsanspruch auf Familiennachzug ist Teil des Menschenrechts auf Familienleben, das nicht nur im Grundgesetz (Art. 6), sondern ebenso in menschenrechtlichen Konventionen wie der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) (Art. 8) oder der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) (Art. 16) kodifiziert ist. In der KRK werden die staatlichen Verpflichtungen zur Realisierung des Rechts des Kindes auf Familienleben zudem konkretisiert, wobei vorliegend insbesondere Art. 10 Abs. 1 KRK und Art. 3 Abs. 1 KRK von Relevanz sind.

Die gegenwärtige Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten ist grund- und menschenrechtswidrig. Der Gesetzgeber sollte die Aussetzung des Familiennachzugs daher umgehend aufheben, um den Familiennachzug grund- und menschenrechtskonform sicherzustellen.

Sollte der Gesetzgeber die Aussetzung des Familiennachzugs nicht aufheben, sind das Auswärtige Amt beziehungsweise die deutschen Auslandsvertretungen dennoch verpflichtet, Anträge auf Familiennachzug zu subsidiär Geschützten in jedem Einzelfall entgegenzunehmen und zu prüfen. Den menschenrechtlichen Vorgaben können die bearbeitenden Behörden dadurch entsprechen, dass sie während der Geltungsdauer von § 104 Abs. 13 AufenthG regelmäßig § 22 Satz 1 AufenthG anwenden.

Demzufolge müssen die bearbeitenden Behörden im Einzelfall eine Aufenthaltserlaubnis (Visum) erteilen, wenn sich aus „völkerrechtlichen Gründen“, sprich menschenrechtlichen Konventionen, eine Ermessensreduktion auf null ergibt. Geht es um Anträge zur Wiederherstellung der familiären Einheit etwa von syrischen Minderjährigen und ihren Eltern, sind die Anträge unter Berücksichtigung grund- und menschenrechtlicher Garantien wegen einer Ermessensreduktion auf null positiv zu bescheiden. Die Rechtspraxis muss entsprechend angepasst werden; sofern im Rahmen der Visaverfahren ein Zustimmungserfordernis der Ausländerbehörden angenommen wird, haben diese zuzustimmen. Außerdem müssen für die Betroffenen während der Geltungsdauer von § 104 Abs. 13 AufenthG Informationen über die Möglichkeit der Antragstellung nach § 22 Satz 1 AufenthG aufbereitet und zugänglich gemacht werden, insbesondere auf den Webseiten des Auswärtigen Amtes, deutscher Auslandsvertretungen und der Ausländerbehörden.

Das Auswärtige Amt sollte im Übrigen dringend sicherstellen, dass die deutschen Auslandsvertretungen die bestehenden Auslegungs- und Ermessenspielräume bei den Regelungen zum Familiennachzug im AufenthG so ausüben, dass sie in Fällen, in denen unbegleitete Minderjährige gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention als Flüchtlinge anerkannt worden sind, grund- und menschenrechtskonforme Entscheidungen treffen. In Fällen, in denen neben den Eltern auch minderjährige Kinder/Geschwister im Herkunftsland oder in einem Drittland ausharren, sind unter Berücksichtigung insbesondere von Art. 6 GG, Art. 10 Abs. 1 KRK und Art. 3 Abs. 1 KRK auch den Kindern/Geschwistern - etwa gemäß § 36 Abs. 2 AufenthG - Visa zu erteilen, um die Herstellung der Familieneinheit zu ermöglichen. Hat ein unbegleiteter Minderjähriger in einer solchen Konstellation subsidiären Schutz erhalten, sind die erforderlichen Visa zur Herstellung der Familieneinheit während der Geltungsdauer

von § 104 Abs. 13 AufenthG unter Berücksichtigung insbesondere von Art. 8 EMRK, Art. 16 KRK, Art. 10 Abs. 1 KRK und Art. 3 Abs. 1 KRK auf der Grundlage von § 22 Satz 1 AufenthG zu erteilen.

Die Bundesregierung sollte sämtliche Maßnahmen treffen und intensivieren, um die Antragsverfahren auf Familiennachzug zu beschleunigen und die langen Wartezeiten bei den Auslandsvertretungen abzubauen. Maßnahmen, die dazu ergriffen werden können, sind etwa der Einsatz von mehr Personal zur Bearbeitung der Anträge vor Ort und/oder auch in Deutschland, längere Öffnungszeiten, Vereinfachungen bei Antragsformularen und den formalen Voraussetzungen zur Erteilung eines Visums.

Kontakt

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
Fax: 030 25 93 59-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

AUTOR: Dr. Hendrik Cremer

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)807 E



Deutscher**Anwalt**Verein

Sachverständigen- Stellungnahme

von Rechtsanwalt Tim W. Kliebe, Frankfurt/Main
Mitglied des Ausschusses Migrationsrecht des
Deutschen Anwaltvereins

für die öffentliche Anhörung am 20. März 2017 vor dem
Innenausschuss des Deutschen Bundestages zum
Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN –
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Aufenthaltsgesetzes (Familiennachzug für subsidiär
Geschützte) – BT-Drucksache 18/10044 –
und dem Antrag der Fraktion DIE LINKE – Familiennachzug
zu anerkannten Flüchtlingen uneingeschränkt gewährleisten
– BT-Drucksache 18/10243

auf der Basis der DAV-Stellungnahme Nr. [92/2016](#) zum
Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE Grünen zur
Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Familiennachzug für
subsidiär Geschützte) – BT-Drucksache 18/10044
und [4/2016](#) zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur
Einführung beschleunigter Asylverfahren aus Februar 2016

Deutscher Anwaltverein
Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel
Rue Joseph II 40
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

www.anwaltverein.de

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit ca. 66.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

I. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Mit Blick auf den in Art. 6 GG garantierten Schutz von Ehe und Familie wird häufig diskutiert, ob daraus *ein Anspruch auf Familiennachzug* herzuleiten ist. Darunter wird der Anspruch verstanden, die familiäre Lebensgemeinschaft gerade in Deutschland herzustellen und zu leben. Zu prüfen ist aber, ob im Hinblick auf die besondere Situation von subsidiär Schutzberechtigten eine Pflicht des Staates existiert, den Familienangehörigen die Einreise zu ermöglichen.

Die Annahme eines unmittelbar aus Art. 6 Abs. 1 GG abgeleiteten Nachzugsanspruchs hat das Bundesverfassungsgericht bereits in seiner Entscheidung vom 12.5.1987 abgelehnt.¹ In der gleichen Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht allerdings auch ausgeführt, dass auch Familienangehörige, die zu einem Angehörigen, der bereits im Bundesgebiet lebt, nachziehen möchten, dem Schutzbereich von Art. 6 Abs. 1 GG unterfallen.² Der Entscheidung lag folgende Konstellation zugrunde: Der Ehegattennachzug zu Ausländern der zweiten Generation (die erste Generation war von dieser gesetzlichen Einschränkung ausgenommen!) sollte bei neu geschlossenen Ehen begrenzt werden, indem vor einem Nachzug eine dreijährige Ehebestandszeit gefordert wurde. Das Bundesverfassungsgericht hat aus Art. 6 Abs. 1 GG gefolgert: *„Hinsichtlich der dreijährigen Ehebestandszeit ist der aus dieser Verfassungsbestimmung folgenden Pflicht zu Schutz und Förderung von Ehe und Familie nicht hinreichend Rechnung getragen worden“*.³ Vorsorglich sei darauf hingewiesen, dass es den bereits im Bundesgebiet lebenden Ehegatten ohne Weiteres möglich gewesen wäre, Deutschland zu verlassen und die familiäre Lebensgemeinschaft im Herkunftsland herzustellen. Das Bundesverfassungsgericht hat

¹ BVerfG, 2. Senat, Beschl. v. 12.5.1987 – 2 BvR 1226/83; 2 BvR 101/84; 2 BvR 313/84 -

² BVerfG, ebda., 3. Orientierungssatz

³ BVerfG, ebda., Rn. 81

bereits den mit einer Ausreise einhergehenden Verlust des bestehenden Aufenthaltsrechts als so gravierend angesehen, dass eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 GG angenommen wurde.⁴ Hergeleitet wird dies aus der in Art. 6 GG enthaltenen *wertentscheidenden Grundsatznorm*, „*die für den Staat die Pflicht begründet, Ehe und Familie zu schützen*“. Mit dieser Pflicht des Staates korreliert ein Anspruch des Grundrechtsträgers, dass die bestehenden ehelichen und familiären Bindungen an im Bundesgebiet lebende Personen in einer Weise Berücksichtigung finden, „*die der großen Bedeutung entspricht, welche das Grundgesetz in seinem Art. 6 dem Schutz von Ehe und Familie erkennbar beimisst. Der Betroffene braucht es nicht hinzunehmen, unter unverhältnismäßiger Vernachlässigung dieser Gesichtspunkte daran gehindert zu werden, bei seinen im Bundesgebiet lebenden nahen Angehörigen ständigen Aufenthalt zu nehmen*“.⁵

Die Erkenntnisse dieser Entscheidung flossen dann in eine Vielzahl weiterer Entscheidungen ein, bei denen es um die Frage ging, ob der Aufenthalt eines Ausländers in Deutschland beendet werden könne, wenn er in Deutschland in familiärer Beistandsgemeinschaft mit anderen Personen lebt.⁶ Dabei ging es zunächst nur um Familienangehörige, die die deutsche Staatsangehörigkeit besaßen, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes entwickelte sich aber dahin fort, dass auch die familiäre Lebensgemeinschaft mit einem anderen Familienangehörigen, der nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besaß, unter bestimmten Umständen aufenthaltsrechtliche Schutzwirkung entfalten könne. Der Kernsatz lautet: Kann die familiäre Lebensgemeinschaft zumutbar nur in Deutschland gelebt werden, so drängt die Pflicht des Staates, die Familie zu schützen, regelmäßig einwanderungspolitische Belange zurück.⁷

Schließlich ist auf die Entscheidung zur Frage der Zulässigkeit der Nachzugsvoraussetzung einfacher deutscher Sprachkenntnisse vor Bewilligung des Ehegattennachzugs einzugehen. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes, das die Voraussetzung des Spracherwerbs verfassungskonform ist, auch wenn diese

⁴ „Der den Betroffenen solchermaßen auferlegte Zwang, für geraume Zeit eine räumliche Trennung von ihren Angehörigen hinzunehmen oder ein bestehendes Aufenthaltsrecht endgültig aufzugeben und die Bundesrepublik Deutschland zu verlassen, ist geeignet, Ehe- und Familienleben zu beeinträchtigen und muß sich daher an [Art. 6 Abs. 1 GG](#) messen lassen.“ (vgl. BVerfG, ebda., Rn. 88)

⁵ BVerfG, ebda., Rn. 102, 103

⁶ vgl. nur: BVerfG, [Kammer], Beschl. v. 1.10.1992 – 2 BvR 1365/92; [Kammer], Beschl. v. 30.1.2002 – 2 BvR 231/00; [Kammer], Beschl. v. 8.12.2005 – 2 BvR 1001/04; [Kammer], Beschl. v. 23.1.2006 – 2 BvR 1935/05; [Kammer], Beschl. v. 10.5.2008 – 2 BvR 588/08

⁷ BVerfG, [Kammer], Beschl. v. 8.12.2005 – 2 BvR 1001/04 – Rn. 19

ggfs. zu einer mehrjährigen Trennung führt,⁸ wurde durch das Bundesverfassungsgericht mit dem Hinweis bestätigt, „*dass dem im Bundesgebiet lebenden ausländischen Ehepartner grundsätzlich Anstrengungen zumutbar sind, die familiäre Einheit durch Besuche oder – wie das Bundesverwaltungsgericht zutreffend ausführt – nötigenfalls zur Gänze im Ausland herzustellen*“.⁹ Genau diese Möglichkeit besteht für subsidiär Schutzberechtigte nicht.

Fazit: Aus Art. 6 Abs. 1 (und, soweit minderjährige Kinder betroffen sind: Abs. 2) GG folgt kein unmittelbarer Nachzugsanspruch nach Deutschland. Wenn aber die familiäre Lebensgemeinschaft zumutbar ausschließlich in Deutschland gelebt werden kann, dann muss die Einreise ermöglicht werden.

Aus diesem Grund ist die Aufhebung des § 104 Abs. 13 AufenthG verfassungsrechtlich dringend geboten, um den Familienangehörigen die Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft im Bundesgebiet zu ermöglichen.

II. Konzept des internationalen Schutzes im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS)

Im Hinblick auf das Unionsrecht wird häufig argumentiert, dass die Familienzusammenführungsrichtlinie einen Anspruch auf Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte gerade nicht vorsehe. Allerdings vernachlässigt diese Argumentation die dynamische Entwicklung, die das Unionsrecht zwischenzeitlich erfahren hat. Der Ausschluss der Anwendbarkeit der Familienzusammenführungsrichtlinie in Art. 3 Abs. 2c FZF-RL begründet sich mit der fehlenden Harmonisierung des Konzeptes des subsidiären Schutzes auf der Ebene der EU. Seit der Verabschiedung der Familienzusammenführungsrichtlinie wurde sowohl die Qualifikations- wie auch die Daueraufenthaltsrichtlinie neu abgefasst. In beiden wird das Konzept des *internationalen Schutzes* als Oberbegriff für den Flüchtlingsstatus im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention und den subsidiären Schutzstatus eingeführt und eine Angleichung der Rechte von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten vorgenommen. Dies zeigt auch Art. 23 QRL nF, der eine Gleichstellung von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten vorsieht.¹⁰ So müssen die Mitgliedstaaten in beiden Fällen dafür Sorge tragen, dass der Familienverband

⁸ BVerwG, Urt. v. 30.3.2010 – 1 C 8/09 – Rn. 46

⁹ BVerfG, [Kammer], Beschl. v. 25.3.2011 – 2 BvR 1413/10 – Rn. 7

¹⁰ vgl. aktueller Entwurf der Qualifikationsverordnung, Council of the EU, Interinstitutional File 2016/0223 (COD), v. 21.2.2017

aufrechterhalten werden kann. Die Mitgliedstaaten haben nicht mehr das Recht, für subsidiär Schutzberechtigte nach der QRL die Bedingungen festzulegen, unter denen ein Nachzug erfolgen kann (so noch Art. 23 Abs. 2 S. 2 QRL aF). Es war erklärtes Ziel, die Rechte von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten anzugleichen.

Die unterschiedliche Behandlung von international Schutzberechtigten steht damit im Widerspruch zum Konzept des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems.

Auch im aktuellen Entwurf der Qualifikationsrichtlinie wird eine unterschiedliche Erteilungsdauer der Aufenthaltstitel für Flüchtlinge (3 – 5 Jahre) und subsidiär Schutzberechtigte (1 – 3 Jahre) vorgesehen. Allerdings besteht der internationale Schutz als Statusentscheidung in beiden Fällen zeitlich unbegrenzt fort. Die Gründe für den Widerruf („withdrawal“) und die Beendigung („cessation“) sind bzgl. beider Schutzstatus wortgleich formuliert. Es kann daher nicht unterstellt werden, dass der Status als subsidiär Schutzberechtigter zu einem früheren Zeitpunkt als der Flüchtlingsstatus widerrufen oder beendet werden kann. Diese Erkenntnis muss auch in der Debatte über die Frage der Ermöglichung der Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft im Bundesgebiet einfließen. Auch subsidiär Schutzberechtigte sind – ebenso wie Flüchtlinge – häufig nicht nur vorübergehend in Deutschland. Es ist vielmehr von einem längerfristigen, in vielen Fällen wohl dauerhaften Aufenthalt auszugehen. Insoweit die Bundesregierung darauf verweist, dass zu dem Zusammenhang zwischen der Ermöglichung des Familiennachzugs von Angehörigen und der Frage einer gelingenden Integration keine umfassenden Forschungsergebnisse vorliegen, muss dieses Argument zurückgewiesen werden. Mit Erwägungsgrund 4 der Qualifikationsrichtlinie ist als sicher zu unterstellen, dass die Ermöglichung des Familiennachzugs ein entscheidender Baustein für eine gelingende Integration ist.¹¹ Um dies nachvollziehen zu können, bedarf es keiner wissenschaftlichen Forschung, sondern Verstand und allg. Lebenserfahrung.

Zurecht haben die Antragsteller aus den meist betroffenen Herkunftsländern (Syrien, Eritrea, Somalia, z.T. Irak) bereits während des Verfahrens Zugang zu einem Integrationskurs, da in diesen Fällen eine gute Bleibeperspektive angenommen wird.

¹¹ Erwägungsgrund 4 der Familienzusammenführungsrichtlinie lautet: *„Die Familienzusammenführung ist eine notwendige Voraussetzung dafür, dass ein Familienleben möglich ist. Sie trägt zur Schaffung soziokultureller Stabilität bei, die die Integration Drittstaatsangehöriger in dem Mitgliedstaat erleichtert; dadurch wird auch der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt gefördert, der als grundlegendes Ziel der Gemeinschaft im Vertrag aufgeführt wird.“*

III. Praktische Auswirkungen

Neben den rechtlichen Bedenken gegen eine faktische Aussetzung jeglichen Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten folgen daraus unmittelbar weitere Konsequenzen, die in der Debatte Berücksichtigung finden sollten.

1. Überlastung der Verwaltungsgerichte

Aus anwaltlicher Sicht werden selbstverständlich vor der Erhebung einer Klage die Erfolgsaussichten geprüft und die Mandanten entsprechend beraten. Es lässt sich festhalten, dass subsidiär Schutzberechtigte insbesondere zu zwei Aspekten anwaltliche Beratung und Unterstützung wünschen. Zum einen wird unter den Geflüchteten der unterschiedliche Status anhand der Dauer der zu erteilenden Aufenthaltserlaubnis diskutiert. Die Frage lautet daher regelmäßig, ob aufgrund der Entscheidung des Bundesamtes eine Aufenthaltserlaubnis für die Dauer von einem oder von drei Jahren erteilt wird. Hier ist es allerdings idR. möglich, den lediglich subsidiäre Schutzberechtigten zu vermitteln, dass der Status zunächst unbefristet fortgilt und die Ausländerbehörden auch nach Ablauf der zunächst erteilten Aufenthaltserlaubnis diese in aller Regel unproblematisch verlängern. Die zweite Frage betrifft den Familiennachzug. Hier bleiben rationale Argumente ohne Erfolg. Der Geflüchtete, der Familienangehörige im Herkunfts- oder Drittland hat, die unter den Anwendungsbereich der §§ 27 ff AufenthG fallen, besteht nahezu ausnahmslos auf der Erhebung der Klage, auch wenn diese möglicherweise wenig Aussicht auf Erfolg haben sollte. Wird die Klage nicht anwaltlich erhoben, geschieht dies eigenverantwortlich z.B. bei der Rechtsantragsstelle der Gerichte. Es wird – durchaus nachvollziehbar – nichts unversucht gelassen, um den Familiennachzug unmittelbar zu realisieren. Nicht zuletzt der Ausschluss des Familiennachzuges führte dazu, dass in den Monaten April bis Dezember 2016 43.846 Klagen auf die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft von bereits subsidiär Schutzberechtigten aus Syrien, 2.109 Klagen von irakischen Staatsangehörigen, 430 Klagen von afghanischen Staatsangehörigen und 964 Klagen von eritreischen Staatsangehörigen (also insgesamt: 47.349) erhoben wurden.¹² Diese erhebliche Mehrbelastung der Verwaltungsgerichte führt zu immer längeren verwaltungsgerichtlichen Verfahren und

¹² BT-Drs. 18/11473, S. 17 (Antwort Frage 21)

einem stark erhöhten Personalaufwand bei den Verwaltungsgerichten. Sobald der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten (wieder) ermöglicht würde, wäre mit einem starken Rückgang der Klageverfahren subsidiär Schutzberechtigter zu rechnen.

2. „Bekämpfung“ der Tätigkeit von Fluchthelfern

Die Eindämmung der Tätigkeit von Fluchthelfern ist eine Priorität der Bundesregierung wie auch der Europäischen Union. Es ist eine Binsenweisheit, dass Fluchthelfern die Geschäftsgrundlage entzogen würde, wenn legale Zugangswege zum Territorium der EU und nach Deutschland geschaffen würden. Der Ausschluss des Familiennachzugs ist mit ein Grund, weshalb sich Familienangehörige auf „Angebote“ von Fluchthelfern einlassen. Aus anwaltlicher Sicht kann sicher bestätigt werden, dass viele Angehörige, denen der (legale) Nachzug zu dem in Deutschland lebenden subsidiär Schutzberechtigten aktuell verwehrt wird, zur Vermeidung einer weiteren jahrelangen Trennung bereit sind, erhebliche Geldmittel aufzuwenden und ein hohes Risiko in Kauf zu nehmen, um die familiäre Lebensgemeinschaft in Deutschland herstellen zu können. Dadurch kommen durch lebensgefährliche Schiffspassagen traumatisierte Menschen nach Deutschland, die sich oder deren Familien sich für die Flucht zusätzlich verschuldet haben. Beides steht dem eigentlichen Ziel einer schnellen Integration in erheblichem Maße entgegen. Der Ausschluss des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten konterkariert damit die Maßnahmen zur „Bekämpfung“ der Tätigkeit von Fluchthelfern wie auch den Wunsch auf eine schnelle Integration der in Deutschland lebenden Geflüchteten.



Auswärtiges Amt, 11013 Berlin

An den
Vorsitzenden des Innenausschusses des Deutschen
Bundestages
Herrn Ansgar Heverling, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

HAUSANSCHRIFT
Werderscher Markt 1
10117 Berlin

POSTANSCHRIFT
11013 Berlin

TEL + 49 (0)30 18-17-1881
FAX + 49 (0)30 18-17-51881

BEARBEITET VON
VLR I Dr. Philipp Schauer

REFERAT: 508

508-S@diplo.de
www.auswaertiges-amt.de

BETREFF **Aussetzung des Familiennachzugs**

HIER **Anhörung im Innenausschuss am 20. März 2017**

BEZUG Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
(Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Aufenthaltsgesetzes)/Antrag der Fraktion DIE LINKE
(Familiennachzug zu anerkannten Flüchtlingen uneingeschränkt
gewährleisten)

ANLAGE Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
(Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Aufenthaltsgesetzes)/Antrag der Fraktion DIE LINKE
(Familiennachzug zu anerkannten Flüchtlingen uneingeschränkt
gewährleisten)

GZ 508-3-543.53/1

Berlin, 17. März 2017

Sehr geehrte Herr Vorsitzender,

vielen Dank für die Einladung zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 20. März 2017. Zum beigefügten Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und beigefügtem Antrag der Fraktion DIE LINKE nimmt das Auswärtige Amt wie folgt Stellung:

Die hohe Zahl an Asylsuchenden, die Deutschland in den vergangenen Jahren erreicht haben, hat zu Familiennachzugsverfahren an den deutschen Auslandsvertretungen in bislang ungekannter Höhe geführt. Seit 2015 wurden insgesamt über 335.000 Asylsuchende aus Syrien und Irak vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als Flüchtlinge oder Asylberechtigte anerkannt und sind damit berechtigt ihre Familienangehörigen nach Deutschland zu holen. Hinzu kommen über 152.000 Personen dieser Herkunftsländer, denen der subsidiäre Schutz erteilt wurde. Auch von diesen wird ein großer Teil ab März 2018 den Familiennachzug beantragen.

Das Auswärtige Amt arbeitet intensiv daran, die Verfahren beim Familiennachzug zu anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten zu beschleunigen. Gegenwärtig sind die Bearbeitungskapazitäten an den Auslandsvertretungen mit Terminanfragen für den Familiennachzug zu anerkannten Flüchtlingen voll ausgelastet. Dank

Personalverstärkungen, Verfahrensvereinfachung und der Zusammenarbeit mit IOM konnte zwar die Zahl der erteilten Visa beim Familiennachzug zu syrischen und irakischen Flüchtlingen in 2016 im Vergleich zum Vorjahr verdoppelt werden (von rund 25.000 erteilten Visa auf ca. 50.000 erteilte Visa). Dennoch sind die Wartezeiten für die mehr als 110.000 bereits angefragten Termine in den Auslandsvertretungen in der Region Syrien/Irak weiterhin hoch (Wartezeiten liegen rechnerisch in der Türkei bei 5-6 Monaten, in Beirut bei 12-14 Monaten und in Erbil bei ca. 15 Monaten).

Das Auswärtige Amt wird daher auch in der Zukunft an einer Beschleunigung des Verfahrens arbeiten. Insgesamt sind derzeit ca. 110 Mitarbeiter im Bereich Familiennachzug zu syrischen und irakischen Flüchtlingen an den Auslandsvertretungen tätig. In Beirut ist das Personal zur Visumbearbeitung seit Beginn der Krise mehr als verdreifacht worden. In den nächsten Monaten werden 23 weitere Stellen für Visaentscheider geschaffen, die vorrangig zur Bearbeitung von Anträgen auf Familiennachzug besetzt werden. Daneben erfolgt eine Bearbeitung der Anträge mittels einer neu eingerichteten digitalen Übermittlung in Berlin, wodurch die Bearbeitungskapazitäten ebenso ausgeweitet werden. Das Verfahren ist noch in der Testphase und bindet bislang erhebliche Kräfte an den Auslandsvertretungen.

Einer darüber hinausgehenden Erhöhung der Bearbeitungskapazitäten werden durch bauliche Gegebenheiten und Sicherheitsvorgaben Grenzen gesetzt. Zudem werden leider immer noch sehr viele Anträge ohne oder mit unvollständigen Unterlagen gestellt, was die Bearbeitung wesentlich verzögert. Informationen dazu stellen die Auslandsvertretungen leicht zugänglich für Antragsteller bereit.

Anträge von Personen, die von der Aussetzung des Familiennachzugs betroffen sind, können nicht positiv beschieden werden. Die gesetzliche Grundlage ist insoweit eindeutig. Das Auswärtige Amt wird sich darum bemühen, bereits vorzeitig ab Anfang Januar 2018 die Anträge von Personen anzunehmen, die erst ab dem 17. März 2018 familiennachzugsberechtigt sind. Hierzu wird es Sonderterminkontingente für Familienangehörige von subsidiär Schutzberechtigten geben.

Die Zeit bis März 2018 sollte von subsidiär Schutzberechtigten für die Vorbereitung der Familiennachzugsanträge genutzt werden. Bereits jetzt können sich Familienangehörige von IOM im Rahmen des Familienunterstützungsprogramms beraten lassen und die Vollständigkeit der Antragsunterlagen sicherstellen. Über 21.000 Familien (und damit schätzungsweise über 80.000 Familienangehörige) wurden bisher über die IOM-Familienunterstützungszentren beim Nachzugsverfahren betreut. Insgesamt gibt es nun 5 Familienunterstützungszentren: Istanbul, Gaziantep, Beirut, Chtoura (an der SYR-LBN-Grenze) und Erbil. Angedacht ist auch eine Antragsbearbeitung im türkisch-syrischen Grenzgebiet.

Sofern sich die Familienangehörigen von subsidiär Schutzberechtigten in der Türkei befinden, wird bereits jetzt und auf Initiative des Auswärtigen Amtes eine Aufnahme über das humanitäre Aufnahmeprogramm für syrische Flüchtlinge in der Türkei geprüft. Monatlich werden bis zu 500 Personen über das Aufnahmeprogramm aufgenommen. Im Rahmen des Relocation-Verfahrens (jeweils bis zu 500 Personen monatlich aus Griechenland und Italien) werden ebenfalls Familienbindungen berücksichtigt.

§ 22 AufenthG regelt die humanitäre Aufnahme aus dem Ausland und ist keine allgemeine Härtefallregelung. Eine Aufnahme kommt nach den gesetzlichen Vorgaben in Fällen einer humanitären Notlage in Betracht, die sich von den Lebensumständen im Aufenthaltsland deutlich abhebt und aus der eine dringende Gefahr für Leib und Leben des Betroffenen folgt. Die konkrete Situation der aufzunehmenden Person muss sich dabei als „singuläres Einzelschicksal“ darstellen, das sich von vergleichbaren Situationen durch die Intensität und den Grad der Gefährdung unterscheidet. Die restriktiven Verwaltungsvorschriften stellen auf das Schicksal des nachziehenden Antragstellers im Ausland ab und nicht auf den Schutzberechtigten, der sich bereits im Inland befindet. Dessen Lage wird jedoch im Rahmen einer Gesamtbewertung miteinbezogen. In begründeten Fällen erfolgt eine Anhörung an der Auslandsvertretung. Erforderlich für eine Aufnahme ist weiterhin die Zustimmung der Ausländerbehörde, die im Visumverfahren erbeten wird. Bislang sind insgesamt 49 Ersuchen um humanitäre Aufnahme von Familienangehörigen von subsidiär Schutzberechtigten gemäß § 22 AufenthG beim AA eingegangen.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

gez.

Schauer



Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch
den Ausschuss Ausländer- und Asylrecht

zum

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur
Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Familiennachzug für
subsidiär Geschützte) – BT-Drs. 18/10044
(Stand: 19.10.2016)

Stellungnahme Nr.: 92/2016

Berlin, im Dezember 2016

Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwältin Gisela Seidler, München (Vorsitzende)
- Rechtsanwalt Helmut Bäcker, Frankfurt/Main
(Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Breidenbach, Halle/Saale
- Rechtsanwalt Dr. Marco Bruns, Frankfurt/Main
(stellvertretender Vorsitzender)
- Rechtsanwältin Maria Kalin, Passau
- Rechtsanwalt Tim W. Kliebe, Frankfurt/Main
- Rechtsanwältin Kerstin Müller, Köln
- Rechtsanwalt Berthold Münch, Heidelberg
- Rechtsanwalt Thomas Oberhäuser, Ulm
- Rechtsanwältin Eva Reichert, Köln
- Rechtsanwalt Rolf Stahmann, Berlin
- Rechtsanwältin Eva Steffen, Köln

Zuständig in der DAV-Geschäftsführung

- Rechtsanwältin Bettina Bachmann, Berlin

Deutscher Anwaltverein
Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel
Rue Joseph II 40
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

www.anwaltverein.de

Verteiler

- Bundesministerium des Innern
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
- Innenausschuss des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages
- CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag
- SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
- Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag
- Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
- Arbeitsgruppen Inneres der im Bundestag vertretenen Parteien
- Arbeitsgruppen Recht und Verbraucherschutz der im Bundestag vertretenen Parteien
- Arbeitsgruppen Menschenrechte und humanitäre Hilfe der im Bundestag vertretenen Parteien
- Landesministerien und Senatsverwaltungen für Arbeit und Soziales
- Landesministerien und Senatsverwaltungen des Innern
- Landesministerien und Senatsverwaltungen für Justiz
- UNHCR Deutschland
- Katholisches Büro in Berlin
- Bevollmächtigte des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland
- Diakonisches Werk der EKD
- Deutscher Caritasverband
- Deutsches Rotes Kreuz
- AWO Bundesverband e.V.
- Flüchtlingsrat Berlin
- Jesuitenflüchtlingsdienst Deutschland
- Deutsches Institut für Menschenrechte
- Bundesrechtsanwaltskammer
- Deutscher Richterbund
- Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen
- PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgruppe für Flüchtlinge e. V.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (Bundesvorstand)
- Neue Richtervereinigung (NRV)
- Vorstand des DAV
- Vorsitzende der DAV-Gesetzgebungsausschüsse
- Landesverbände des DAV
- Ausschuss Ausländer- und Asylrecht
- Geschäftsführender Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Migrationsrecht

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit ca. 66.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Der Deutsche Anwaltverein unterstützt den Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Familiennachzug für subsidiär Geschützte).

Mit diesem Gesetzentwurf soll der Familiennachzug zu subsidiär Geschützten, der im Rahmen des Asylpakets II bis zum 16.03.2018 (§ 104 XIII Aufenthaltsgesetz (AufenthG) ausgesetzt ist, wieder entsprechend der zuvor gültigen Regelung erleichtert werden. Nach dem Gesetzentwurf soll § 104 XIII AufenthG ersatzlos gestrichen werden.

Der Familiennachzug zu Personen, denen im Rahmen eines Asylverfahrens subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist (Ehegatten, minderjährige Kinder und Eltern zu unbegleiteten Minderjährigen), wurde im Rahmen einer weitgehenden Angleichung der Rechte subsidiär geschützter Personen zu anerkannten Flüchtlingen mit Gesetz zum 01.08.2015 weitgehend erleichtert. Diese Erleichterung, die auf einer Umsetzung der Europäischen Familiennachzugsrichtlinie beruht, wurde im Rahmen des Asylpakets II zum 17.03.2016 für zwei Jahre ausgesetzt. Um den Elternnachzug zu subsidiär schutzberechtigten unbegleiteten Minderjährigen nicht gänzlich auszuschließen, wurde in § 104 XIII AufenthG auf Wunsch der SPD eingefügt, dass mit Zustimmung des Bundesinnenministers oder der jeweiligen obersten Landesbehörde (Länder-Innenminister) der Familiennachzug aus humanitären Gründen ermöglicht werden kann. Es ist kein Fall bekannt, der von dieser Ausnahmeregelung privilegiert worden ist und nachziehen konnte.

Die Betroffenen des neuen § 104 XIII AufenthG sind weitgehend Flüchtlinge aus Syrien und Eritrea. Die SPD hatte dieser Verschärfung der Regeln für den Familiennachzug zugestimmt mit der Begründung, es seien ohnehin wenige Personen davon betroffen. Tatsächlich wurde ab Frühjahr 2016 Flüchtlingen aus Syrien und Eritrea überwiegend

nur noch subsidiärer Schutz gewährt (zuvor wurden sie als Flüchtlinge anerkannt). Dieser gewachsene Personenkreis ist von dem Eingriff in das Recht auf Familiennachzug in erster Linie betroffen.

Der Deutsche Anwaltverein hatte mit seiner Stellungnahme [4/2016](#) von Februar 2016 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (Asylpaket II) diese Regelung aus dem Frühjahr 2016 abgelehnt. Unter Hinweis auf einen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 12.05.1987 heißt es in der Stellungnahme: „Der völlige Ausschluss des Familiennachzuges für die Dauer von zwei Jahren ist zudem mit Art. 6 I GG nicht zu vereinbaren.“ Das Bundesverfassungsgericht hat zum Schutz der Familie folgendes grundsätzlich ausgeführt: „Der Schutz des Art. 6 I i.V.m. II GG gilt zunächst und zuvörderst der Familie als Lebens- und Erziehungsgemeinschaft. Die leibliche und seelische Entwicklung der Kinder findet in der Familie und der elterlichen Erziehung eine wesentliche Grundlage. Familie als verantwortliche Elternschaft wird von der prinzipiellen Schutzbedürftigkeit des heranwachsenden Kindes bestimmt“ (vgl. BVerfGE 80, 81<90>). „Besteht eine solche Lebens- und Erziehungsgemeinschaft zwischen dem Ausländer und seinem Kind und kann diese Gemeinschaft nur in der Bundesrepublik Deutschland verwirklicht werden, ... , so drängt die Pflicht des Staates, die Familie zu schützen, einwanderungspolitische Belange regelmäßig zurück“ (vgl. Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 30.01.2000 - 2 BvR 231/00 -, InfAusIR 2000, 171 <173>).

Von dem Ausschluss des Familiennachzuges sind insbesondere unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, denen subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist, betroffen. Da das Recht zum Elternnachzug nur für die Dauer besteht, in der sie selbst noch minderjährig sind, wird der überwiegende Teil dieser unbegleiteten Minderjährigen nicht die Möglichkeit haben, seine Eltern nachkommen zu lassen, weil sie im Laufe der zwei Jahre (bis 16.03.2018) volljährig geworden sind.

Die Verweigerung des Familiennachzuges erschwert die Integration der Flüchtlinge, denen in Deutschland bereits ein Schutzstatus zuerkannt worden ist, beträchtlich.

Es ist festzustellen, dass seit Änderung der Rechtslage durch das Asylpaket II im Frühjahr 2016 der Anteil von Klagen syrischer Flüchtlinge vor den Verwaltungsgerichten massiv zugenommen hat. Soweit ihnen, wie dem überwiegenden Teil der syrischen Flüchtlinge, nur noch subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist, sind sie bis März 2018 vom Familiennachzug ausgeschlossen. Um eine bessere Rechtsstellung bezüglich des Familiennachzuges zu erhalten, muss vor dem Verwaltungsgericht geklagt werden. Es sind mittlerweile ca. 15.258 solcher Klagen von syrischen Asylsuchenden vor Verwaltungsgerichten in Deutschland anhängig (vgl. Antwort der Bundesregierung vom 17.10.2016 auf eine parlamentarische Anfrage der Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag). Durch diese Verschlechterung der Rechte von subsidiär Schutzberechtigten durch das Asylpaket II werden die Verwaltungsgerichte massiv belastet bzw. überlastet.

Der Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen soll bezüglich des Familiennachzuges zu subsidiär Schutzberechtigten die Rechtslage herstellen, die vor dem Asylpaket II im Frühjahr 2016 bestand. Dies ist zu begrüßen.



JRS • Witzlebenstr. 30 A • 14057 Berlin

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)780

Herrn
Ansgar Heveling, MdB
Vorsitzender des Innenausschusses
im Deutschen Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

nur per email: ansgar.heveling@bundestag.de

cc: Sekretariat des Innenausschusses per email
innenausschuss@bundestag.de

Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland
ist ein Werk der Deutschen Provinz der
Jesuiten K.d.ö.R.

Stefan Keßler

Referent für Politik und Recht / Policy Officer

Witzlebenstr. 30A • 14057 Berlin • Germany
Nähe S-Bahnhof Charlottenburg /
U 2 Sophie-Charlotte-Platz

Spendenkonto:

IBAN DE05 3706 0193 6000 4010 20
BIC: GENODED1PAX

Telefon direkt (030) 32 00 01 61

Telefon zentral (030) 3260-2590

Telefax (030) 3260-2592

E-Mail [stefan.uessler@](mailto:stefan.uessler@jrs.de)

jesuiten-fluechtlingsdienst.de

Internet [www.jesuiten-](http://www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de)

fluechtlingsdienst.de

Datum **22. Februar 2017**

Familienzusammenführung zu Flüchtlingen

Sehr geehrter Herr Heveling,

unter Ihrem Vorsitz berät der Innenausschuss des Deutschen Bundestages gerade einen Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Bundestagsdrucksache 18/10044) und einen Antrag der Fraktion DIE LINKE. (Bundestagsdrucksache 18/10243). Beide Vorlagen betreffen die derzeit faktisch ausgesetzte Familienzusammenführung zu Flüchtlingen, denen in Deutschland der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist. Beide Initiativen laufen darauf hinaus, diese Aussetzung des Familiennachzugs wieder rückgängig zu machen. Ihnen dürfte auch die hierzu laufende Petition, die diese Forderung unterstützt, bekannt sein.

Aus unserer alltäglichen Beratungserfahrung können wir dieses Anliegen nur wärmstens unterstützen. Bei den Beratungen sollte berücksichtigt werden, dass zu einer erfolgreichen Integration auch die Ermöglichung des Familienlebens und damit auch des Familiennachzugs gehört. Die Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten ist demgegenüber integrationspolitisch unsinnig: Die Erwartung, dass die Betroffenen sich erst in die deutsche Aufnahmegesellschaft integrieren, um anschließend ihre Familienangehörigen nachzuholen, ist schlicht realitätsfremd.

Wenn man sich die vielen Menschen etwa aus Syrien, Afghanistan oder dem Irak in Erinnerung ruft, die in unseren Sprechstunden und bei anderen Beratungsstellen verzweifelt nach Möglichkeiten fragen, ihre Angehörigen aus dem Kriegsgeschehen heraus in Sicherheit zu bringen, dann begreift man vor allem eins: Die Sorge um die Familie, das Bemühen, mit ihr in Kontakt zu bleiben, bindet einen großen Teil der Kräfte, die die hier lebenden Menschen haben. Sie können sich kaum auf ihre eigene Integration in Deutschland konzentrieren, weil sie in ständiger Angst um die im Herkunftsland Verbliebenen stehen.

Die Aussetzung des Familiennachzugs kann auch dazu führen, dass Familien zerstört werden: wie viele Jahre hält eine junge Familie eine Trennung aus (zumal wenn die zukünftige Zusammenführung völlig ungewiss ist)?

Die Wiedereinführung des Familiennachzugs auch für Menschen mit subsidiärem Schutz würde nicht dazu führen, dass innerhalb kurzer Zeit sehr viele Zuzüge zu erwarten wären, sondern vielmehr darum, dass die deutschen Botschaften wenigstens Termine zur Visumserteilung vergeben! Allein der Terminstand für die

Beantragung eines Visums an einer deutschen Botschaft in Beirut oder Ankara beträgt inzwischen mehr als ein Jahr! Nicht einmal einen solchen Termin können Kriegsflüchtlinge im Moment beantragen. Dies führt dazu, dass die vielfach festgestellte große Integrationsbereitschaft gerade dieser Menschen auf eine harte Probe gestellt wird, denn die Hauptmotivation, sich hier eine solide Zukunft aufzubauen, hat sich auf unbestimmte Zeit zerschlagen. Wofür lohnt sich harte Arbeit, wenn die Familie weiterhin täglich an Leib und Leben bedroht und ein Ende nicht absehbar ist? Das Ergebnis sind Depressionen und sinnlose Integrationsprobleme.

Nur wenn sie ihre Angehörigen um sich und in Sicherheit wissen, können sich diese Menschen mit der Integration in Deutschland beschäftigen. Die Einschränkung des Familiennachzugs ist somit integrationsfeindlich und sollte deshalb wieder aufgehoben werden.

Zum Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen auf Drucksache 18/10044 erlauben wir uns eine Detailanmerkung:

Die einfache Aufhebung des § 104 Abs. 13 AufenthG könnte dazu führen, dass Personen, denen seit dem 17.3.2016 der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, nicht unter den erleichterten Bedingungen ihre Angehörigen nachkommen lassen können, weil die Frist des § 29 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 AufenthG zwischenzeitlich abgelaufen ist. Wir schlagen deshalb vor, dem von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagenen Wortlaut den folgenden weiteren Satz anzufügen:

„Für Ausländer, denen nach dem 17. März 2016 eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative AufenthG erteilt wurde, beginnt die Frist des § 29 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 AufenthG ab dem [einsetzen: Datum des Inkrafttretens des Änderungsgesetzes] zu laufen.“

Zugleich ist darüber nachzudenken, grundsätzlich im Kontext der Familienzusammenführung den Begriff der „Familie“ realitäts- und integrationsgerecht über die traditionelle „Kernfamilie“ hinaus zu fassen. Wenn in unserer Sprechstunde zwei syrische erwachsene Brüder sitzen und völlig verzweifelt sind, weil schon aus rechtlichen Gründen es so gut wie unmöglich ist, ihre etwa 75 Jahre alte Mutter nachkommen zu lassen, begreifen wir, wie sehr eine maßvolle Erweiterung des Familienbegriffs geboten ist.

Für Rückfragen und eine weitere Diskussion stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Wir wären dankbar, wenn dieses Schreiben den anderen Mitgliedern des Innenausschusses zur Kenntnis gegeben würde.

Mit freundlichen Grüßen



Stefan Keßler
Referent für Politik und Recht



„Ehe und Familie stehen unter dem Schutz der staatlichen Ordnung.“

(Artikel 6, Abs. 1 GG)

„Die Familie ist die natürliche Grundeinheit der Gesellschaft und hat Anspruch auf Schutz durch Gesellschaft und Staat.“

(Artikel 13, Nr. 3 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte)

„Die AWO tritt dafür ein, dass Familien zusammenleben können. Denn wir wissen um die Bedeutung der Familie für den einzelnen Menschen. Deshalb muss der Familiennachzug unabhängig vom Aufenthaltsstatus gelten. Er ist aus humanitären Gesichtspunkten heraus nicht verhandelbar. Eine Einschränkung der Möglichkeit des Familiennachzugs lehnt die AWO grundsätzlich ab. „

(Präsidium der Arbeiterwohlfahrt, Februar 2016)

Die Arbeiterwohlfahrt zum Recht auf Familie für Menschen nach der Flucht

Die geltende Aussetzung des Rechts auf Familiennachzug für subsidiär geschützte Flüchtlinge bei der Familienzusammenführung schränkt das Recht auf Familienleben in einer ungerechtfertigten Weise ein. Die Zustimmung der SPD erfolgte im Rahmen des Asylpakets II mit der Begründung, dass nur wenige Menschen davon betroffen seien.

Die daraufhin veränderte Entscheidungspraxis des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, insbesondere syrischen Antragstellern vermehrt nur einen subsidiären Schutz zu gewähren, ist bei voller Würdigung der Einzelschicksale nicht nachvollziehbar und führt zu zahlreichen, vermeidbaren Verwaltungsgerichtsverfahren.

Unter dem Gesichtspunkt der Schutzbedürftigkeit ist die Situation von anerkannten Flüchtlingen nach Genfer Flüchtlingskonvention mit der von Flüchtlingen mit subsidiärem Schutz vergleichbar. Dies wird aktuell besonders deutlich, da es sich in beiden Fällen um Menschen handeln kann, die dem syrischen Bürgerkrieg entkommen sind. In beiden Fällen erhalten die Menschen Schutz, weil sie im Falle einer Abschiebung gravierenden Gefahren für Leib und Leben ausgesetzt wären.

Auch wenn das Grundgesetz nicht unmittelbar einen Anspruch auf Familiennachzug gewährt, verpflichtet es doch die familiären Bindungen von rechtmäßig in Deutschland lebenden Ausländer*innen angemessen zu berücksichtigen. Bedeutend für die Beurteilung des Familiennachzugs ist, ob die Familie auch im Herkunftsland zusammenleben könnte. Das ist bei Bürgerkriegsflüchtlingen ebenso zu verneinen wie bei Personen mit Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention. Der starke Schutz für Familien bei anerkannten Flüchtlingen ist folgerichtig auch für subsidiär Geschützte zu berücksichtigen. Ausschlaggebend ist, dass auch für sie keine Möglichkeit besteht, Ehe und Familie im Herkunftsland zu leben.

Die Aussetzung des Familiennachzugs für zwei Jahre ist nicht mit der UN-Kinderrechtskonvention vereinbar. Allein eingereiste Kinder mit subsidiärem Schutz sind dadurch gezwungen, mindestens zwei Jahre – in der Praxis noch länger – ohne ein Elternteil zu leben. Die UN-Kinderrechtskonvention verpflichtet die Vertragsstaaten jedoch dazu, dass

ein Kind nicht von seinen Eltern getrennt wird, es sei denn diese Trennung dient dem Wohl des Kindes.

Der Familiennachzug zu anerkannten Flüchtlingen ist eine der wenigen legalen und ungefährlichen Einreisemöglichkeiten für schutzbedürftige Menschen. Auch subsidiär Schutzberechtigte werden genauso wie die Genfer Konventionsflüchtlinge auf unabsehbare Zeit in Deutschland bleiben, weil unklar ist, wie lange der Krieg in ihrer Heimat dauern wird. Für die Arbeiterwohlfahrt ist es wichtig, dass im Zuge des Familiennachzugs die Kommunen vor Ort auch in die Lage versetzt werden müssen, entsprechenden Wohnraum zur Verfügung zu stellen.

Rechtlicher Rahmen und Beurteilung:

Das Grundgesetz (Artikel 6)¹ schützt ausdrücklich das Recht auf ein Familienleben, wobei Familie dabei als „*die natürliche Lebens- und Erziehungsgemeinschaft von Eltern und Kindern*“² definiert wird. Neben einem Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe in den Schutz der Familie, enthält Art. 6 GG eine allgemeine Förderpflicht der Familie.³ Auch die Europäischen Menschenrechtskonvention (Artikel 8 EMRK)⁴ sieht einen solchen Schutz vor. Dabei schützt die EMRK die Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft als auch die Fortführung des bereits verwirklichten Familienlebens.⁵ Sofern Kinder betroffen sind, ist insbesondere auch die UN-Kinderrechtskonvention (KRK) zu beachten. Die KRK schreibt in Art. 3 Abs. 1 die Vorrangigkeit des Kindeswohls bei allen Maßnahmen die Kinder betreffen vor und enthält in Art. 10 eine eigene Norm zur grenzüberschreitenden Familienzusammenführung, welche das Recht eines Kindes auf Familienleben verdeutlicht.

§ 27 AufenthG⁶ stellt fest, dass die Familienzusammenführung eine Ausprägung des durch Art. 6 GG gewährten Schutzes von Ehe und Familie ist. Sie umfasst auch den Familiennachzug von international Schutzberechtigten (Flüchtlinge nach Genfer Flüchtlingskonvention und subsidiär Schutzberechtigte). Mit dem Asylpaket I vom 01.08.2015 wurden die Rechte der subsidiär Schutzberechtigten zu anerkannten Flüchtlingen weitgehend angeglichen und der Familiennachzug erleichtert. Bereits zum 17.03.2016 wurde im Rahmen des Asylpakets II diese Erleichterung durch § 104 Abs. 13 AufenthG für zwei Jahre ausgesetzt.

Weiterhin wird die Auffassung vertreten, dass aus Art. 6 Abs. 1 GG kein generelles Recht auf Nachzug abgeleitet werden kann.⁷ Ob Familiennachzug gewährt wird hängt maßgeblich davon ab, ob die Familie auch im Herkunftsland zusammenleben könnte.⁸ Das ist bei subsidiär Schutzberechtigten ebenso zu verneinen, wie bei anerkannten Flüchtlingen. Weiterhin darf nicht außer Acht bleiben, inwieweit der Aufenthalt des stammberechtigten Familienangehörigen auf Dauer angelegt ist. Auch bei subsidiär Schutzberechtigten ist davon auszugehen, dass eine Rückkehr in die Heimat für zunächst nicht absehbare Zeit ausgeschlossen ist.

Das BVerfG führte dazu bereits sehr deutlich aus, dass Art. 6 GG die Familie als Lebens- und Erziehungsgemeinschaft schützt und „*besteht eine solche [...] zwischen dem Ausländer und seinem Kind und kann diese Gemeinschaft nur in der Bundesrepublik Deutschland*

¹ <https://dejure.org/gesetze/GG/6.html>

² BVerfGE 127, 263 [287].

³ BVerfGE 82, 60 [82]; 103, 242 [259].

⁴ <https://dejure.org/gesetze/MRK/8.html>

⁵ NK-AuslR/Müller, 2. Aufl., Art. 27 AufenthG, Rn. 10.

⁶ <https://dejure.org/gesetze/AufenthG/27.html>

⁷ BVerfGE 76, 1 [47]; 80, 81 [93].

⁸ BVerfG, Beschl. v. 12.5.1987, 2 BvR 1226/83.

verwirklicht werden, [...], so drängt die Pflicht des Staates, die Familie zu schützen, einwanderungspolitische Belange regelmäßig zurück“.⁹ Daher ist auch davon auszugehen, dass eine rein auf fiskalischen Erwägungen gründende Versagung des Familiennachzugs unverhältnismäßig ist.

Weiterhin ist von einem Verstoß gegen Art. 8 EMRK insbesondere mit Blick auf die Rechte von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen auszugehen. Regelmäßig wird der Zuzug der Eltern letztlich dauerhaft unterbunden, da eine Vielzahl von Kindern, denen der subsidiäre Schutz zuerkannt wird, in dieser Zeit das 18. Lebensjahr vollenden wird. Dabei ist zu beachten, dass der EGMR in seinen Entscheidungen dem Kindeswohl immer wieder vorrangige Bedeutung eingeräumt¹⁰ und der EuGH darauf hingewiesen hat, dass bei der Prüfung von Anträgen auf Familienzusammenführung insbesondere die Interessen der betroffenen Kinder abzuwägen und sachgerecht bewertet werden müssen.¹¹

Aktuelle Situation

In den Beratungsstellen der Migrationsfachdienste nimmt das Thema des Familiennachzugs einen sehr breiten Raum ein.

Die zurzeit für subsidiär Schutzberechtigte geltende Wartefrist ist seit dem 17. 3. 2016 mit dem Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren („Asylpaket II“) in Kraft. Personen, die aufgrund von drohender Folter, Todesstrafe oder aufgrund eines innerstaatlichen Konflikts nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können und daher eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben, dürfen erst nach zwei Jahren einen Antrag auf Familienzusammenführung stellen.

Das unterschiedliche Recht auf Familienzusammenführung je nach Anerkennung ist in der Beratung nur sehr schwer vermittelbar:

- Die Ungerechtigkeit ist für viele Betroffene - aber auch für viele Berater*innen und Ehrenamtliche, die in der Begleitung der Flüchtlinge das Leid hautnah miterleben- nur schwer einsehbar. Darüber hinaus gibt es – wie aus einzelnen Beratungsstellen berichtet wurde - fehlerhafte Bescheide des BAMF. Den subsidiär Anerkannten wurde beispielsweise im beigelegten Merkblatt mitgeteilt, sie hätten ein Anrecht auf Familienzusammenführung.
- Des Weiteren hat sich unsere in der Stellungnahme zur Gesetzesänderung (Asylpaket II) geäußerte Befürchtung, dass subsidiär geschützte UMF ihre Eltern nicht nachholen werden können, in der Praxis bewahrheitet. Und die gesamte Gruppe der UMF hat praktisch keine Chance die eigenen Eltern auf legalem Wege rechtzeitig nach Deutschland nach zu holen, da sie meist vor Ende des sehr lang währenden Verfahrens 18 Jahre alt werden.
- Trotz beschleunigter Terminvergabe in den Botschaften dauern die Verfahren immer noch sehr lange, in der Regel mehr als 18 Monate.
- Es kommt zu immer mehr Fällen in denen anerkannte und subsidiär geschützte Flüchtlinge von ihren Familienmitgliedern Monate lang getrennt sind, obwohl die Angehörigen in einem europäischen Staat gestrandet sind

⁹ InfAuslR 2002, 171 [173]

¹⁰ EGMR Urte. v. 3.10.2014 (Jeunesse /J. NL); Urte. v. 8.7.2014, Nr. 3910/13 (M.P.E.V. u.a. /J. Schweiz); Urte. v. 28.6.2011, Nr. 55597/09 (Nunez /J. Norwegen).

¹¹ EuGH, Urte. v. 6.12.2012, C-356/11 (O.S).

Es kommt in den Beratungsstellen zu immer mehr Fällen, in denen anerkannte und subsidiär geschützte Flüchtlinge von ihren Familienmitgliedern über Monate dauerhaft getrennt sind, obwohl die Angehörigen ein Recht auf Familienzusammenführung haben. Diese Trennungen führen bei Ratsuchenden zu großer Verzweiflung und psychisch sehr belastenden Situationen. Umso schwerer ist es für die Mitarbeiter*innen den Ratsuchenden zu erklären, warum die einen den Antrag sofort stellen dürfen, die anderen aber erst nach der zweijährigen Wartezeit.

Unklare und ungerechte Regelungen für den Familiennachzug halten die Menschen nicht davon ab, sondern führen zu verzweifelten Versuchen auf allen Wegen der legalen oder illegalen Migration Familienangehörige nach zu holen. Es gibt verzweifelte Familienangehörige, die in Griechenland festsitzen und hier in Deutschland in unseren Beratungsstellen die Familienväter, die angesichts der langen Wartezeiten und ihrer Hilflosigkeit freiwillig zurückkehren möchten und weitere, die sich verschulden, um nach Griechenland oder Türkei zu reisen, um Frau und Kindern zur Seite zu stehen.

Nach internationalem Rechtsverständnis (UNHCR, internationale Konventionen, GFK etc.) sind die Angehörigen eines politisch Verfolgten ebenfalls politisch verfolgt und sollten durch den Aufnahmestaat in gleicher Weise vor Verfolgung und drohender Lebensgefahr geschützt werden.

Viele Angehörige halten sich zunächst nach der Flucht aus dem Verfolgerstaat in einem fremden Aufnahmeland der Nachbarregion auf. Sie müssen sich unterhalten und sind oft ausgerechnet vom schützenden Familienoberhaupt getrennt. Sie entbehren oft des männlichen wie familiären Schutzes und der notwendigen finanziellen Mittel. Viele, zumeist Frauen und Kinder, verschulden sich in großem Ausmaß und leiden existentielle Not bei dem Warten auf ein Einreisevisum für Deutschland.

Viele Anerkannte hier in Deutschland verschulden sich ebenfalls, um die wartenden Angehörigen zu unterstützen und die vielen Gebühren und notwendige Dienstleister bezahlen zu können. Die Integration und der Neubeginn in Deutschland könnten für viele Schutzsuchende viel ungestörter verlaufen, wenn diese sich nicht monate- oder jahrelang Sorgen um ihre Angehörigen in den ausgebombten syrischen Städten oder in überfüllten Lagern in der Türkei machen müssen.

Einschätzung

Die zweijährige Wartefrist für Menschen, die nur den subsidiären Schutzstatus durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zuerkannt bekommen haben, ist weder gerecht noch effektiv.

Den Betroffenen den Familiennachzug zu verweigern und den in Deutschland lebenden Familienangehörigen ein Leben in Angst und Sorge um die Angehörigen zuzumuten, allein um die Zahl der legal einreisenden Familienangehörigen zu senken, kann die Arbeiterwohlfahrt vor dem Hintergrund ihrer Grundwerte nicht akzeptieren. Darüber hinaus wird sich eine Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte nachteilig auf die Gesellschaft in Deutschland auswirken, da die positiven Impulse des familiären Zusammenlebens für die Integration nicht genutzt werden können.

Schließlich steht zu befürchten, dass die Einschränkung des Familiennachzugs den Druck für viele schutzbedürftige Frauen und Kinder erhöht, illegale und gefährliche Wege der Migration zu finden. Als Folge dessen wird die unregelte Zuwanderung zunehmen.

Die Zustimmung der Mitglieder des Bundestags zur derzeit geltenden Regelung erfolgte im Rahmen des Asylpakets II. Immer mehr syrischen Asylsuchenden, aber auch Flüchtlingen aus dem Irak und aus Eritrea wird seit Inkrafttreten des sogenannten Asylpaketes II, das am 25. Februar 2016 im Bundestag von der großen Koalition im Schnellverfahren beschlossen wurde, nur noch ein subsidiärer Schutzstatus statt eines Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) erteilt. Nach Angaben von Pro Asyl stieg bereits seit April 2016 die Zahl nur subsidiärer Schutzentscheidungen bei Syrern an: Rund 16 Prozent bekamen nur noch den subsidiären Schutz – in 2015 seien es insgesamt nur 0,6 Prozent aller Asylsuchenden in Deutschland gewesen, bei syrischen Flüchtlingen nur 0,1 Prozent.

Insbesondere, weil sich die Annahme der Parlamentarier – „von den Einschränkungen beim Familiennachzug sei schließlich nur eine kleine Gruppe mit ungesichertem Aufenthalt betroffen“ - aus dem Februar 2016 angesichts der jüngsten Statistiken des BAMF als falsch erwiesen hat, ist die Rücknahme der Regelung dringend erforderlich.

Aus humanitären Erwägungen und zur Entlastung der mit den sogenannten Verbesserungsklagen beschäftigten Verwaltungsgerichte braucht es dringend die Aufhebung der Regelung.

Das Präsidium der AWO hat im Februar 2016 beschlossen: „Die AWO tritt dafür ein, dass Familien zusammenleben können. Denn wir wissen um die Bedeutung der Familie für den einzelnen Menschen. Deshalb muss der Familiennachzug unabhängig vom Aufenthaltsstatus gelten. Er ist aus humanitären Gesichtspunkten heraus nicht verhandelbar. Eine Einschränkung der Möglichkeit des Familiennachzugs lehnt die Arbeiterwohlfahrt daher grundsätzlich ab.“

Heute fordert die Arbeiterwohlfahrt im Sinne der Gerechtigkeit und für einen angemessenen Schutz der Familie, dass die Aussetzung des Familiennachzugs im Zuge des Asylpakets II abgeschafft wird. Nur so kann die nach EU Vorgaben und aus Sicht der Arbeiterwohlfahrt erwünschte rechtliche Gleichstellung der Flüchtlinge beim Familiennachzug und bei gesellschaftlicher Teilhabe sowie das zentrale Recht auf ein Zusammenleben von Familienangehörigen verwirklicht werden.

Präsidium AWO Bundesverband

am 03.03.2017

Diakonie Deutschland | Postfach 40164 | 10061 Berlin

Ansgar Heveling, MdB
Vorsitzender Innenausschuss
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Präsident Diakonie
Deutschland

Ulrich Lilie
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
Telefon: +49 30 65211-1762
Telefax: +49 30 65211-3762
ulrich.lilie@diakonie.de

Berlin, 24. Januar 2017

Sehr geehrter Herr Heveling,

mit dem Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren wurde im März 2016 die Möglichkeit des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten für einen Zeitraum von zwei Jahren ausgesetzt.

Die Beratungspraxis unserer Dienste und Einrichtungen zeigt, dass diese Aussetzung zu erheblichen humanitären Härten für die Betroffenen wie auch zu negativen Konsequenzen für die aufnehmende Gesellschaft in Deutschland führen. Die Regelung nach § 22 Aufenthaltsgesetz sollte Härten abfedern und insbesondere unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen ermöglichen, ihre Familie nachzuholen. Tatsächlich kommt diese Regelung in der Praxis kaum zur Anwendung.

Angesichts hoher Zugangszahlen war Ziel der Aussetzung, das Aufnahmesystem nicht zu überlasten. Die Zahl der Flüchtlinge ist jedoch deutlich zurückgegangen, und lag 2016 bei nur noch einem Drittel gegenüber 2015. Weiterhin wurde teilweise davon ausgegangen, dass jeder Schutzberechtigte seinerseits jeweils drei bis fünf Familienangehörige nachziehen würde. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge geht dagegen mittlerweile von durchschnittlich nur einer nachziehenden Person aus. Bei der Entscheidung über die Aussetzung des Familiennachzuges wurde damit argumentiert, dass sie nur einen kleinen Teil der Schutzberechtigten treffen würde. Seit Inkrafttreten der Regelung ist der Anteil der subsidiär geschützten Menschen an der Gesamtzahl der Schutzberechtigten jedoch enorm angestiegen, bezogen auf syrische Flüchtlinge auf bis zu 70% der entschiedenen Asylanträge.

Besonders gravierend ist die Aussetzung des Familiennachzuges bei unbegleiteten Minderjährigen. Wir erleben in den Einrichtungen der Jugendhilfe unbegleitete Minderjährige, die an den an sie gestellten Anforderungen zu zerbrechen drohen. Sie sind geplagt von Sehnsucht und Sorge um ihre Eltern und Geschwister. Sie wollen erfolgreich in ihr Leben starten und erhalten dabei Unterstützung durch die Jugendhilfe, Jugendmigrationsdienste und Ehrenamtliche. Das alles kann die Familie jedoch nicht ersetzen. Bei der Verabschiedung des entsprechenden Gesetzes ist der Eindruck erweckt worden, zumindest der Familiennachzug zu

Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für
Diakonie und Entwicklung e.V.
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin

Telefon: +49 30 652 11-0
Telefax: +49 30 652 11-3333
diakonie@diakonie.de
www.diakonie.de

Registergericht:
Amtsgericht
Berlin (Charlottenburg)
Vereinsregister 31924 B

Evangelische Bank eG
BIC GENODEF1EK1
IBAN:
DE42520604100000405000

USt-IdNr.: DE 147801862

Barrierefreier Parkplatz in
der Tiefgarage

unbegleiteten Minderjährigen mit subsidiärem Schutz könne über die Härtefallregelung nach § 22 Aufenthaltsgesetz ermöglicht werden. In aktuellen Berichten sowohl der Medien als auch unserer Beratungsstellen ist zu erfahren, dass der Rückgriff auf diese Regelung bis auf wenige Ausnahmefälle nicht umgesetzt wird. Zentrales Argument der behördlichen Praxis gegen die Anwendung des § 22 Aufenthaltsgesetz ist, dass seine Anwendung dem Willen des Gesetzgebers zuwider laufen würde, der die Aussetzung des Familiennachzuges explizit auch für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge gesetzlich normiert habe.

Aus diakonischer Sicht gelingt Integration wesentlich besser, wenn die Familie eine gemeinsame Zukunftsperspektive hat. Die aktuelle Sorge von subsidiär Schutzberechtigten um in der Herkunftsregion verbliebene Familienangehörige bindet einen großen Teil ihrer Kräfte, so dass sie sich kaum auf ihr Leben in Deutschland und die damit einhergehenden Notwendigkeiten wie Spracherwerb, Qualifizierung oder Arbeitsplatzsuche konzentrieren können.

Wir sind der Meinung, dass zwar EU-Richtlinien den Gesetzgeber nicht verpflichten, den Familiennachzug zu subsidiär geschützten Personen vorzusehen. Auch gibt es keinen unmittelbaren Anspruch aus dem Grundgesetz auf Nachzug von Familienangehörigen. Allerdings verpflichten Art. 6 des Grundgesetzes und Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention dazu, die familiären Bindungen zu berücksichtigen und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Entscheidend ist hier, ob die Familie auch im Herkunftsland zumutbar zusammenleben könnte, was bei Bürgerkriegsflüchtlingen ebenso zu verneinen ist wie bei Personen mit Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention. Der starke Schutz, den die Familie bei anerkannten Flüchtlingen hat, muss deshalb aus unserer Sicht auch subsidiär Schutzberechtigten zu Gute kommen.

Aus den genannten Gründen halte ich es für dringend notwendig, die Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Geschützten zu beenden und diese wieder als international Schutzberechtigte den Flüchtlingen nach der Genfer Konvention gleichzustellen. Zumindest bei unbegleiteten Flüchtlingskindern ist eine wirksame Ausnahmeregelung unmittelbar erforderlich.

Die Integration der zu uns gekommenen Menschen ist eine vordringliche Aufgabe. Die Familie ist ein Integrationsmotor. Sie hilft den betroffenen Menschen persönliche Chancen zu ergreifen und Lebensperspektiven zu entwickeln. Integration ist zugleich die beste und nachhaltigste Prävention gegen Radikalisierung und die Gefährdung der inneren Sicherheit.

Gerne stehe ich für weitere Erläuterungen zur Verfügung und würde mich freuen, mit Ihnen ins Gespräch zu kommen.

Mit freundlichen Grüßen



Ulrich Lilie
Präsident



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)816

An den Vorsitzenden des Innenausschusses
Herrn Ansgar Heveling, MdB
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten
Nationen
Vertretung in Deutschland
Representation in Germany

Zimmerstr. 79/80
10117 Berlin

Tel: +49 30 202 202 0
Fax: +49 30 202 202 20
E-Mail: gfrbe@unhcr.org

Berlin, 17. März 2017

Familiennachzug zu Personen mit subsidiärem Schutz in Deutschland – Anhörung im Innenausschuss am 20. März 2017

Sehr geehrter Herr Heveling,

seit dem Inkrafttreten des Asylpakets II am 17. März 2016 ist der Familiennachzug zu Personen mit subsidiärem Schutz für den Zeitraum von zwei Jahren ausgesetzt. Anlässlich der Befassung des Innenausschusses mit dem Thema in einer Anhörung am 20. März, wendet sich UNHCR mit den folgenden Überlegungen an Sie, verbunden mit der Bitte, diese den Ausschussmitgliedern und den geladenen Sachverständigen zur Verfügung zu stellen.

Im Vergleich zu der Situation bei Erlass des Gesetzes haben sich die tatsächlichen Gegebenheiten mittlerweile deutlich geändert. Vor diesem Hintergrund würde UNHCR es sehr begrüßen, wenn der Gesetzesbeschluss überprüft werden könnte. Zudem tritt UNHCR dafür ein, dass in der Zeit bis zum Ende der Aussetzung zumindest die vom Gesetzgeber anvisierte Familienzusammenführung in Härtefällen nunmehr auch in der Praxis umgesetzt wird. Außerdem sollte die Zwischenzeit genutzt werden, um die entsprechenden Kapazitäten des Auswärtigen Amts an den zuständigen deutschen Botschaften und Konsulaten weiter zu verstärken, damit die Bearbeitung der Anträge auf Familiennachzug von Personen mit subsidiärem Schutz nach Ablauf der Aussetzungsfrist nicht weiter verzögert wird.

UNHCR hatte sich im Rahmen des damaligen Gesetzgebungsverfahrens geäußert und sich dafür ausgesprochen, von der Aussetzung des Familiennachzugs abzusehen. Diese Empfehlung beruhte darauf, dass aus Sicht von UNHCR das Schutzbedürfnis von subsidiär geschützten Personen demjenigen von Flüchtlingen gleichsteht und daher beide Gruppen von Schutzbedürftigen dieselbe Rechtsstellung genießen sollten, auch hinsichtlich des Familiennachzugs. Dies war so auch vom deutschen Gesetzgeber gesehen worden, als dieser – mit Gesetzesänderung vom August 2015 – Personen mit subsidiärem Schutz unter den gleichen Voraussetzungen wie Flüchtlingen Zugang zum Familiennachzug ermöglicht hat.

Die Aussetzung des Familiennachzugs für Personen mit subsidiärem Schutz hat weitreichende Konsequenzen sowohl für die betroffenen Personen in Deutschland als auch ihre Familienmitglieder.

Viele Familienangehörige halten sich weiterhin in Gefahrenzonen auf und können diese häufig nicht verlassen. Andere Familienangehörige leben in prekären Verhältnissen in Erstaufnahmeländern. Häufig machen Familienangehörige sich auf irreguläre Weise auf den Weg, um zu ihren Familienangehörigen zu gelangen. Ist dies nicht möglich, kehren nicht selten die in Deutschland aufhältigen Personen mit subsidiärem Schutz zu ihren Familienangehörigen zurück, auch wenn sie sich dadurch einem prekären Aufenthaltsstatus oder unmittelbarer Gefahr aussetzen.

Für von ihrer Familie getrennte Minderjährige zwischen 16 und 17 Jahren kann die Aussetzung des Familiennachzugs für zwei Jahre sogar bedeuten, dass sie dauerhaft von ihrer Familie getrennt bleiben werden, solange eine sichere und freiwillige Rückkehr der gesamten Familie in das Herkunftsland nicht möglich ist. Nach Ablauf der Frist werden sie volljährig geworden sein und weder ihre Familie im Rahmen des regulären Familiennachzugs nachholen noch gegebenenfalls als zurückgebliebene Kinder selbst nachgeholt werden können.

Auch unter dem Gesichtspunkt der Integration ist die Familienzusammenführung von international schutzbedürftigen Personen von grundlegender Bedeutung. Die Familie bietet oft die stärkste emotionale, soziale und wirtschaftliche Unterstützung für Schutzbedürftige, die sich in einer neuen Gesellschaft mit einem neuen und noch unbekanntem sozialen Umfeld zurechtfinden müssen. Vor dem Hintergrund, dass in vielen Herkunftsländern soziale Strukturen und Sicherungssysteme nicht mehr funktionieren, nimmt die Familie oftmals eine sehr wichtige Rolle bei der Existenzsicherung ein. In der Folge führt eine durch die Flucht eintretende Trennung von Angehörigen in vielen Fällen zu einer starken emotionalen Belastung und erfüllt betroffene, in Deutschland lebende schutzberechtigte Personen mit der dauernden Sorge um die Sicherheit der im Herkunftsland oder einem Transitland zurückgebliebenen Familienmitglieder.

Diese Faktoren erschweren es den Menschen, die einen sicheren Aufnahmestaat erreicht haben, in ihrem neuen Aufenthaltsland auch tatsächlich anzukommen, sich einzuleben und zu integrieren. Die Trennung einer Familie und die damit verbundenen Unsicherheiten wirken sich deshalb auch darauf aus, inwiefern sich ein Familienmitglied auf das Erlernen einer neuen Sprache, die Suche nach einer eigenen Unterkunft oder Arbeit sowie den Aufbau sozialer Kontakte einlassen kann.

Diese grundsätzlichen Erwägungen gelten auch heute, ein Jahr nachdem die Aussetzung des Familiennachzugs für Personen mit subsidiärem Schutz beschlossen wurde. Grundlegend verändert hat sich zwischenzeitlich der Hintergrund vor dem die damalige Entscheidung getroffen wurde. Die seinerzeitige Situation einer Gesamtüberlastung des Asylsystems und der Unkalkulierbarkeit von Zugangszahlen ist nicht mehr gegeben. Zudem haben sich Grundannahmen, die bei der Verabschiedung des Gesetzes zu Grunde gelegt wurden, nicht bestätigt.

Die Aussetzung des Familiennachzugs zu Personen mit subsidiärem Schutz erfolgte laut Gesetzesbegründung, um die Anzahl der nach Deutschland kommenden Personen „im Interesse der Aufnahme- und Integrationssysteme in Staat und Gesellschaft“ zu begrenzen. Anfang 2016 lagen die täglichen Zuzugszahlen im höheren vierstelligen Bereich. Es konnte nicht abgesehen werden, ob bzw. wann die Zahl der spontan einreisenden Asylsuchenden zurückgehen würde. Diese Situation hat sich nachhaltig geändert. Die Zahl der spontan einreisenden Personen lag in den vergangenen Monaten bei ca. 15.000 Personen im Monat.

Zudem dürfte mittlerweile aufgrund der Erfahrungen des Auswärtigen Amts kalkulierbar sein, mit wie vielen Personen im Familiennachzug zu rechnen ist. War zum damaligen Zeitpunkt noch teilweise von einer Verdoppelung oder höheren Vervielfachung der Zahl der spontan Einreisenden durch nachziehende Familienangehörige die Rede, wird die Zahl der Personen, die tatsächlich im Rahmen des Familiennachzugs nachziehen, mittlerweile sowohl vom Auswärtigen Amt als auch vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge auf ungefähr jeweils eine nachziehende Person pro spontan einreisender Person mit Schutzbedarf berechnet.

Eine der Überlegungen, die bei dem Gesetzesbeschluss angestellt wurde, war, dass die Regelung zum Familiennachzug zu subsidiär geschützten Personen zwar eine Signalwirkung habe, aber faktisch nur eine sehr kleine Gruppe von Schutzberechtigten betreffe. In der Tat erschien die zu erwartende Zahl derjenigen Personen, die subsidiären Schutz erhalten würden, zum damaligen Zeitpunkt sehr gering; die Quote derjenigen, die subsidiären Schutz erhielten, lag Anfang 2016 noch weit unter 1%.

Im Gesamtjahr 2016 wurde jedoch insgesamt in über 25 % der Entscheidungen in der Sache vom BAMF subsidiärer Schutz gewährt. Damit lag die Zahl derjenigen Antragsteller, die subsidiären Schutz erhielten, dann bei über 150.000 Personen, unter ihnen mehr als 120.000 syrische Antragsteller. Allein im Januar 2017 lag die Zahl der Antragsteller, die subsidiären Schutz erhielten, bei über 13.000 Menschen, einschließlich 8.000 syrischen Antragstellern. In der Konsequenz bedeutet dies, dass die belastende Situation einer längeren Verzögerung im Familiennachzug mittlerweile eine hohe Zahl von Personen mit subsidiärem Schutz betrifft.

In der praktischen Umsetzung der Regelung möchte UNHCR den Innenausschuss auf zwei Aspekte aufmerksam machen, die den gesetzgeberischen Intentionen zuwider laufen dürften.

Um humanitäre Härten zu vermeiden, wurde im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens in die betreffende Regelung eine gesetzliche Klarstellung eingefügt, dass die Aussetzung des Familiennachzugs bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen nicht die Aufnahme von Familienmitgliedern aus humanitären Gründen nach den §§ 22, 23 AufenthG ausschließt. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird insbesondere erwähnt, dass „demnach nach § 22 S.1 AufenthG in begründeten Fällen bei dringenden humanitären Gründen (Härtefälle) eine Aufnahme der Eltern subsidiär geschützter Minderjähriger aus dem Ausland erfolgen [kann].“

In der Praxis wurde von § 22 AufenthG allerdings fast kein Gebrauch gemacht.

Vor diesem Hintergrund spricht sich UNHCR nachdrücklich dafür aus, in dem Zeitraum, in dem der Familiennachzug für Personen mit subsidiärem Schutz eingeschränkt ist, von der Möglichkeit zur Lösung humanitärer Härten ernsthaft Gebrauch zu machen. In diesem Zusammenhang wäre es zielführend, ein reguläres Verfahren zur Prüfung der Anwendung des § 22 AufenthG einzuführen und die Voraussetzungen für das Vorliegen eines Härtefalls und für eine entsprechende Beantragung eines Visums bekannt zu machen.

Die Regelung zur Aussetzung des Familiennachzugs sollte die Realisierung eines ansonsten bestehenden Rechts um zwei Jahre verschieben, nicht aber um einen darüberhinausgehenden Zeitraum. Um dies zu gewährleisten, wäre es aus Sicht von UNHCR wünschenswert, dass die Kapazitäten des Auswärtigen Amts weiter ausgebaut werden, um auf eine zügige Antragsbearbeitung der Anträge auf Familiennachzug zu Personen mit subsidiärem Schutz ab dem 17. März 2018 vorbereitet zu sein.

Ich würde mich freuen, wenn die vorstehenden Erwägungen im Rahmen Ihrer Diskussionen im Innenausschuss sowie bei Ihren weiteren politischen Überlegungen zum Thema Berücksichtigung finden würden. Solange der Familiennachzug zu subsidiär geschützten Personen ausgesetzt bleibt, wäre ich Ihnen dankbar, wenn Sie sich dafür einsetzen könnten, dass zumindest Vorkehrungen für die Lösung humanitärer Härtefälle und zur Vermeidung von weiteren verwaltungsbedingten Verzögerungen getroffen werden.

Für Gespräche zu diesem Thema stehen wir den Ausschussmitgliedern selbstverständlich gerne jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Katharina Lumpp

Vertreterin des Hohen Flüchtlingskommissars
der Vereinten Nationen in Deutschland



Verband binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e.V.
Bundesgeschäftsstelle • Ludolfusstraße 2-4 • 60487 Frankfurt

An die
migrations-/innenpolit. Sprecher/innen
der im Bundestag vertretenen Parteien
Herr Heveling, Frau Dağdelen, Herr Lischka, Herr
Mayer, Frau Jelpke, Frau Mihalic, Herr Beck

Bundesgeschäftsstelle

Ludolfusstraße 2-4
60487 Frankfurt | Main

Fon +49 69 / 71 37 56 - 0

Fax +49 69 / 707 50 92

info@verband-binationaler.de
www.verband-binationaler.de

17. März 2017

Sachverständigenanhörung 20. März 2017

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir wenden uns heute an Sie vor dem Hintergrund der anstehenden Sachverständigenanhörung im Innenausschuss am Montag, 20. März 2017, und bitten Sie, die Gesetzesinitiative der Parteien Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke zu unterstützen.

Die Abschaffung der aktuell bestehenden Wartefrist von zwei Jahren beim Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten ist uns ein großes Anliegen. Denn nur so ist das Grund- und Menschenrecht auf familiäres Zusammenleben gewährleistet und darüber hinaus werden menschliche Katastrophen verhindert. Die im Herkunftsland zurückgebliebenen Angehörigen des Geflüchteten verbleiben auf unbestimmte Zeit in Kriegs- und Krisengebieten und sind in permanenter Lebensgefahr. Es sind dies besonders schutzbedürftige Frauen und Kinder, denen der Weg in die Sicherheit verschlossen bleibt. Sie können nicht warten und begeben sich folglich auf gefährliche Wege, um aus dem Krisengebiet zum Familienangehörigen nach Deutschland zu flüchten. Dies wissen wir aus unserer Arbeit.

Eingeführt wurde die Wartefrist mit dem Asylpaket II, das am 17. März 2016, in Kraft getreten ist. Nach nunmehr einem Jahr stellen wir fest, dass eine zunehmende Anzahl von Asylsuchenden nur den Status des subsidiär Schutzberechtigten zuerkannt bekommt. Insoweit hat sich die Anerkennungspraxis des BAMF im Gegensatz zu Beginn des letzten Jahres entscheidend verändert. Während in der Beratungsphase zum Asylpaket II von nur einer geringen Anzahl von Betroffenen die Rede war, zeigt sich nunmehr, dass die überwiegende Zahl beispielsweise der syrischen Asylbewerber*innen lediglich den subsidiären Schutz zugesprochen bekommen. Eine Steuerung der Zuwanderung an dieser Stelle geht zu Lasten besonders Schutzbedürftiger und ist zutiefst inhuman.



Einer großen Anzahl von schutzsuchenden Menschen wird ein Familienleben für viele Jahre verwehrt. Subsidiär Schutzberechtigte haben keine Möglichkeit, sich gegenseitig zu besuchen oder in den Herkunftsstaat zurück zu kehren. Selbstverständlich wollen sie ihre Angehörigen in Sicherheit wissen. Das ist menschlich völlig verständlich und nachvollziehbar.

Bitte führen Sie sich folgendes vor Augen:

Die Aussetzung des Nachzugs bedeutet nicht, dass nach zwei Jahren die Familienangehörigen zeitnah hier sein können. Es bedeutet vielmehr, dass erst danach der Antrag auf Nachzug gestellt werden kann, der allen Erfahrungen nach ein zeitlich langwieriges und von der Bearbeitung her kompliziertes Verfahren ist. Bereits die Beantragung eines Visums erfordert eine lange Wartezeit von mind. 10-15 Monaten oder auch länger, um bei der deutschen Auslandsvertretung nur vorsprechen zu können. Es schließen sich mindesten zwei Jahre Bearbeitungszeit an, in der u.a. eine umfassende Überprüfung nationaler Urkunden vorgenommen wird. Diese Prüfung setzt voraus, dass die Antragsteller*innen die Urkunden und Dokumente vorlegen können. Angesichts der kriegerischen Auseinandersetzungen in vielen Teilen der betreffenden Länder kein leichtes Vorhaben. Selbst wenn in Einzelfällen eine hiervon abweichende Regelung getroffen werden kann, ist bis zu diesem Zeitpunkt sehr viel Zeit, wertvolle Zeit, vergangen. Es ist die Zeit, die den Schutzberechtigten für ihr familiäres Zusammenleben genommen wird.

Bitte bedenken Sie, dass es sich beim Familiennachzug allein um die Einreise engster Angehöriger handelt, um die Ehegatt/innen und die leiblichen minderjährigen Kinder. Studien und ebenso dem 6. Familienbericht aus dem Jahr 2000 zufolge schreiben dem familiären und ehelichen Zusammenleben eine bedeutende integrative Funktion zu. Im Umkehrschluss heißt dies, dass durch eine Trennung von der Familie ein wichtiger stabilisierender Faktor für den integrativen und inklusiven Prozess in Deutschland fehlt. Insofern hat die Aussetzung des Familiennachzugs negative Auswirkungen auf den Integrationsverlauf im Inland.

Sehr geehrte Damen und Herren. Wir appellieren an Sie. Ermöglichen Sie auch subsidiär Schutzberechtigten und deren Familien ein Leben in Sicherheit!

Mit freundlichen Grüßen

Hiltrud Stöcker-Zafari
Bundesgeschäftsführerin

PRO ASYL

DER EINZELFALL ZÄHLT.

PRO ASYL Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge e.V.
Postfach 160624, 60069 Frankfurt

Herr
Ansgar Heveling, MdB
Vorsitzender des Innenausschusses im Deutschen
Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

PRO ASYL
Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für
Flüchtlinge e.V.

Postfach 16 06 24 · 60069 Frankfurt/Main
Telefon (069) 24 23 14-0 · Fax (069) 24 23 14-72
proasyl@proasyl.de · www.proasyl.de

Spendenkonto: Bank für Sozialwirtschaft Köln
IBAN DE62 3702 0500 0008 0473 00
BIC BFSWDE33XXX

Mit der Bitte um Weiterleitung an die Mitglieder des Innenausschusses

(per E-Mail: innenausschuss@bundestag.de)

Frankfurt am Main, 21. April 2017

Familiennachzug zu Flüchtlingen

Sehr geehrte Herr Heveling,
sehr geehrte Damen und Herren,

demnächst wird sich der Deutsche Bundestag erneut mit der Frage des Familiennachzugs zu hier lebenden Flüchtlingen befassen. Der Nachzug subsidiär geschützter Flüchtlinge ist bis März 2018 komplett ausgesetzt – mit fatalen Folgen. Während ein Familienmitglied in Sicherheit ist, müssen die anderen um ihr Leben fürchten.

Auch anerkannte Flüchtlinge müssen um ihre Familienmitglieder bangen. In den deutschen Botschaften in Amman, Beirut oder Ankara dauert es viele Monate, bis die Menschen überhaupt nur einen Termin zur Vorsprache erhalten. Bis zur Visumerteilung vergehen dann weitere Wochen und Monate, in denen die Familien getrennt sind.

Wir wissen: Es ist unüblich, dass Abgeordnete des Deutschen Bundestages während einer Legislaturperiode von einer Regierungskoalition beschlossene Gesetze ändern. In diesem Fall appellieren wir eindringlich, eine Ausnahme zu machen. Das Asylpaket II führt zu unmenschlichen Folgen. Die Anträge der Oppositionsparteien gehen in die richtige Richtung. Die Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Geschützte muss aufgehoben werden und der Familiennachzug beschleunigt werden. Dies ist nicht nur humanitär und verfassungsrechtlich geboten. Es dient auch der Integration. Wer Angst um seine Angehörigen hat, hat kaum die Energie, sich auf Spracherwerb, Ausbildung, Arbeit und die Integration in Deutschland zu konzentrieren.

Bei PRO ASYL, Flüchtlingsräten, Rechtsanwaltskanzleien und Beratungsstellen von Verbänden und Initiativen treffen eine Vielzahl von Fällen ein, die die Dringlichkeit des Anliegens verdeutlichen.

- Ein staatenloser Kurde aus Syrien reist im November 2015 nach Deutschland ein. Seine Frau und die drei Kinder sind in einem Flüchtlingslager im Nordirak geblieben. Im November 2016 wird ihm

nur subsidiärer Schutz erteilt. Auf den Antrag zum Nachzug muss die Familie damit bis mindestens März 2018 warten. Noch während des Asylverfahrens findet der Vater im September 2016 eine Stelle bei einem Bauunternehmen und wäre in der Lage, seine Familie finanziell zu versorgen. Die Möglichkeit, die Familie über Länderprogramme nach Deutschland zu holen, besteht nicht. Der Mann lebt in einem Bundesland, in dem das Länderprogramm abgelaufen ist.

- Die Familie eines anerkannten syrischen Flüchtlings schafft es wegen der akuten Kriegshandlungen nicht, für den Botschaftstermin in der Türkei im Juli 2016 die syrisch-türkische Grenze zu passieren. Dann wird die Lage vor Ort immer gefährlicher. Anfang März 2017 wagt die Frau einen erneuten Versuch, mit ihren drei Kindern in die Türkei zu fliehen. Die Familie ist nahe der türkischen Grenze, als die Mutter erschossen wird, vermutlich von Milizen des sogenannten Islamischen Staates. Einem Verwandten gelingt es, die Kinder in die Türkei zu holen, wo sie seitdem auf die Zusammenführung mit dem Vater warten.
- Der Familie eines in Deutschland anerkannten Flüchtlings wird Anfang August 2016 an der türkisch-syrischen Grenze die Einreise für einen Botschaftstermin verwehrt. Sie fliehen in den Sudan, wo sie erst im Februar 2017 – nach sechs Monaten Aufenthalt im Sudan – um einen Termin bei der Botschaft in Khartoum bitten dürfen. Der 9-jährige Sohn ist schwer krank und benötigt eine Operation. Im Januar 2017 erklärt die Botschaft in Khartoum, dass sie bis Dezember 2017 keine Termine mehr vergibt.
- Im März 2017 erkrankte die Familie eines in Deutschland subsidiär Geschützten in der Ägäis. Nach über zwei Jahren Trennung hatten sich seine Ehefrau mit den zwei kleinen Kindern zu ihm auf den Weg gemacht. Der Rechtsanwalt Jeremias Mameghani hat sich in einem offenen Brief an den Bundesinnenminister gewandt.

In der Anlage übersenden wir Ihnen Kurzinformationen zu den Einzelfällen.

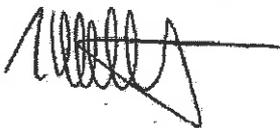
Wir appellieren eindringlich:

Korrigieren Sie die Fehlentscheidung aus 2016. Die Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Geschützte muss aufgehoben werden. Das Visumsverfahren für nachzugsberechtigte Familienmitglieder muss beschleunigt werden.

Die besondere Schutzwürdigkeit von Ehe und Familie ist im Grundgesetz verankert. Sie muss auch für geflüchtete Menschen und ihre Familien uneingeschränkte Gültigkeit haben.

Mit freundlichen Grüßen

Günter Burkhardt



Geschäftsführer von PRO ASYL

Anlage

Einzelfälle zum Brief an die Mitglieder des Innenausschusses vom 20.04.2017

Fall 1: Bahgat H. – Kein Recht auf Familienleben

Im November 2015 reist Bahgat H., ein staatenloser Kurde aus Syrien, nach Deutschland ein. Seine Frau und die drei Kinder bleiben in einem Flüchtlingslager im Nordirak. Mit Hilfe einer ehrenamtlichen Unterstützerin gelingt es Bahgat vergleichsweise schnell, nach sechs Monaten einen Anhörungstermin beim Bundesamt zu erhalten.

Im November 2016 wird ihm subsidiärer Schutz zugesprochen. Damit muss Bahgat auf den Nachzug seiner Frau und Kinder bis mindestens März 2018 warten. Dennoch beantragt er im Juni 2016 beim deutschen Generalkonsulat in Erbil einen Termin in der Hoffnung, dass seine Frau und Kinder dort zumindest schon einmal ihren Visumsantrag stellen können. Bis heute hat die Familie keinen Termin erhalten.

Schon während des Asylverfahrens gelingt es Bahgat, einen Arbeitsplatz bei einem Bauunternehmer zu finden. Dieser hatte keinen Einheimischen für die Tätigkeit finden können. Seit September 2016 bezieht der Kurde keinerlei Sozialleistungen mehr und wäre finanziell in der Lage, seine Familie in Deutschland zu versorgen. Er ist auf dem besten Weg, sich erfolgreich in Deutschland zu integrieren. Inzwischen unterstützt er sogar andere Flüchtlinge bei Behördengängen oder Arztbesuchen.

Aussicht darauf, Frau und Kinder wiederzusehen, hat Bahgat auf absehbare Zeit nicht. Auch die Möglichkeit, seine Familie über ein Länderprogramm nach Deutschland zu holen, besteht nicht. Lediglich die Bundesländer Berlin, Hamburg, Schleswig-Holstein und Thüringen ermöglichen es Syrern mit gültigem Aufenthaltstitel aktuell noch, ihre Angehörigen zu sich zu holen, wenn deren finanzielle Versorgung sichergestellt ist. Bahgat lebt in einem anderen Bundesland.

Fall 2: Mehjar A. – Lange Wartezeit mit fatalen Folgen

Der syrische Familienvater Mehjar A. wird im September 2015 als Flüchtling in Deutschland anerkannt. Seine Ehefrau Shaimaa und die drei Kinder im Alter von drei, fünf und sieben Jahren leben zu diesem Zeitpunkt noch im Norden Syriens. Um seine Familie nach Deutschland zu holen, stellt Mehjar bei der zuständigen Ausländerbehörde einen Antrag auf Familiennachzug. Daraufhin erhält die Familie bei der Deutschen Auslandsvertretung in Istanbul einen Termin im Juli 2016.

Shaimaa macht sich mit ihren Kindern auf den Weg in die Türkei, um den Termin beim Deutschen Generalkonsulat wahrzunehmen. Wegen der akuten Kriegshandlungen gelingt es ihnen jedoch nicht, die syrisch-türkische Grenze zu passieren. Die Familie entrinnt knapp dem Tod und bleibt in Syrien. Dann wird die Lage vor Ort immer gefährlicher. Anfang März 2017 wagt die Frau einen erneuten Versuch, mit den Kindern in die Türkei zu fliehen. Die Familie ist nahe der türkischen Grenze, als Shaimaa erschossen wird, vermutlich von Milizen des sogenannten Islamischen Staates.

Einem Verwandten von Mehiar, der mit seiner Familie im Süden der Türkei lebt, gelingt es, die Kinder über die Grenze zu bringen und für die erste Zeit bei sich aufzunehmen. Um zumindest seine Kinder sicher nach Deutschland zu holen, bemüht sich Mehiar seither um einen erneuten Termin beim Deutschen Generalkonsulat in Istanbul.

Fall 3: Fadi R. – Sackgasse Sudan

Im November 2015 wird Fadi R. als syrischer Flüchtling in Deutschland anerkannt. Seine Frau Enam und die vier Kinder im Alter zwischen fünf und elf Jahren bleiben in Syrien. Beim Deutschen Konsulat in Izmir beantragt er einen Termin, die Familie wird für den 2. August 2016 einbestellt. Doch an der türkisch-syrischen Grenze wird Enam und den Kindern die Einreise in die Türkei verwehrt. Ohne Visum darf sie in keinen Anrainerstaat einreisen. Da ihr Wohnort im Kampfgebiet liegt, entscheidet Enam schließlich, mit den Kindern – visumsfrei – in den Sudan zu fliegen.

Im Sudan bekommt die Familie eine Aufenthaltserlaubnis für ein Jahr und lässt sich beim UNHCR registrieren. Enam versucht, einen Termin bei der Deutschen Botschaft in Khartoum zu erhalten, um ein Visum für die Ausreise nach Deutschland zu beantragen. Die Botschaft erklärt, die Familie müsse sich zunächst mindestens sechs Monate im Sudan aufhalten. Bis dahin gelte der Sudan nicht als ihr gewöhnlicher Aufenthaltsort und ihr Ansinnen auf Familienzusammenführung falle somit nicht in den Zuständigkeitsbereich der Botschaft. Sie könne sich daher frühestens im Februar 2017 um eine Terminvergabe bemühen.

Die Situation der Familie in Khartoum ist schwierig. Der 9-jährige Sohn ist schwer krank und benötigt eine Operation. Der Vater und Unterstützer wenden sich an ein Mitglied des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages. Aufgrund der prekären Lage der Familie ergeht auf diesem Weg die Bitte an die Botschaft in Khartoum, das Verfahren zu beschleunigen. Die Antwort des Auswärtigen Amtes: Das sei nicht möglich, die Familie könne aber einen Termin bei der Deutschen Botschaft in Beirut beantragen. Auch eine Intervention der Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung bleibt erfolglos.

Im Januar 2017 verkündet die Botschaft in Khartoum auf ihrer Webseite, dass sie aus Kapazitätsgründen bis Dezember keine Terminanträge bearbeiten könne.

Fall 4: Salah J. – Familie ertrank in der Ägäis

Salah J. floh vor der Einberufung in Assads Armee nach Deutschland. Er kam im Frühjahr 2015 in Ratingen an und erhielt nach langer Wartezeit nur den subsidiären Schutz. Gemeinsam mit seinem Rechtsanwalt legte er zwar Klage dagegen ein – für seine Familie wird die Entscheidung darüber aber zu spät kommen.

Nach über zwei Jahren der Trennung war die Familie finanziell nicht mehr in der Lage, in der Türkei auszuhalten, weshalb die Frau von Salah J. mit den zwei Kleinkindern den Weg über die Ägäis antrat. Bei der gefährlichen Flucht kenterte ihr Schlauchboot. Nur sieben von 22 Flüchtlingen überleben, für Salahs Familie kommt jede Hilfe zu spät.

Besonders tragisch: Salah J. hätte eigentlich als Flüchtling gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) anerkannt werden müssen, da der Grund für seine Flucht der drohende Einzug in den Kriegseinsatz für die syrische Armee war.