

Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten (Familiennachzugsneuregelungsgesetz)

Der Paritätische Gesamtverband spricht sich grundsätzlich gegen die Abschaffung des subjektiven Rechts auf Familiennachzug für subsidiär schutzberechtigte Menschen und somit auch gegen den aktuell vorgelegten Gesetzesentwurf aus. Stattdessen fordern wir die Ermöglichung des Familiennachzugs unter denselben Voraussetzungen, wie sie für Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) gelten.

Die unterschiedliche Behandlung in vergleichbaren Situationen ohne eine objektive Rechtfertigung für die Ungleichbehandlung verstoßen sowohl nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) als auch nach der des Bundesverfassungsgerichts gegen das Diskriminierungsverbot gemäß Artikel 8 i.V.m. Art. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) bzw. Art. 6 des Grundgesetzes. Subsidiär Schutzberechtigte befinden sich aber in einer Lebenssituation, die mit derer nach der GFK anerkannter Flüchtlinge vergleichbar ist. Darüber hinaus haben sie einen vergleichbaren Schutzbedarf: So schützen beide Institute vor schwerwiegenden Verletzungen der Menschenrechte. Der subsidiäre Schutz greift bei drohender Todesstrafe, Folter oder unmenschlicher Behandlung und bei Bedrohungen von Leib und Leben von Zivilist/-innen im Kontext bewaffneter Konflikte. Ob überhaupt bzw. wann eine Rückkehr in Länder wie z.B. Syrien, Afghanistan oder den Irak möglich sein wird, ist in der Regel für beide Personengruppen gleichermaßen nicht absehbar. Beide Gruppen können also nicht darauf verwiesen werden, dass ihre Familienzusammenführung im Herkunftsland möglich sei – wie auch der Gesetzgeber bei der erst im Jahr 2015 beschlossenen Gleichstellung feststellte.¹ Darüber hinaus ist eine Familienzusammenführung mangels Einreise- und Niederlassungsrechts in den allermeisten Fällen auch nicht in sonstigen Drittstaaten wie etwa den Erstaufnahme- und Transitstaaten möglich. Aus guten Gründen hatte man daher subsidiär Geschützten im Rahmen des bisherigen Unionsrechts die nahezu gleichen Rechte eingeräumt wie anerkannten Flüchtlingen. Die EU-Kommission forderte die Mitgliedsstaaten konsequenterweise auf, Vorschriften zu erlassen, die Flüchtlingen und Personen, die vorübergehenden oder

¹ Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, BT-Drucksache 18/4097, S. 46.

subsidiären Schutz genießen, ähnliche Rechte gewähren.² Objektive Gründe für eine Ungleichbehandlung der beiden Personengruppen liegen folglich nicht vor.

Auch Art. 7 der EU-Grundrechte-Charta (Gr-Ch), Art. 8 EMRK und Art. 6 GG schützen das Recht auf Achtung des Familienlebens. Selbst wenn hieraus kein generelles Recht auf Familiennachzug abgeleitet werden kann, so müssen Eingriffe in dieses Recht doch verhältnismäßig sein und die Interessen aller Beteiligten sorgfältig gegeneinander abgewogen werden. Dabei ist insbesondere der Umstand zu berücksichtigen, dass – wie bei subsidiär Schutzberechtigten der Fall – eine Familienzusammenführung nicht im Herkunftsland und in der Regel auch nicht in einem sonstigen Drittstaat möglich ist und sich darüber hinaus bereits Familienmitglieder in Deutschland aufhalten.

Insbesondere wenn Kinder betroffen sind, muss darüber hinaus dem Kindeswohl besondere Rechnung getragen werden und Art. 10, 18 und 22 Abs. 2 der UN-Kinderrechtskonvention berücksichtigt werden, wonach Anträge auf Familienzusammenführung beschleunigt und wohlwollend zu prüfen sind und das Recht des Kindes auf beide Elternteile verankert ist. Selbst berechtigte migrationspolitische Erwägungen können vor diesem Hintergrund von der Pflicht des Staates, die Familie zu schützen, zurückgedrängt werden.

Die im Rahmen der Gesetzesbegründung vorgebrachte angebliche Überlastung der Aufnahmegesellschaft kann jedoch keinesfalls den gravierenden Eingriff in das Recht auf Achtung des Familienlebens rechtfertigen. Selbst wenn davon auszugehen ist, dass die „an Staat und Gesellschaft bezüglich der Integration der großen Zahl anerkannt Schutzberechtigter gestellten erheblichen Herausforderungen bis auf weiteres anhalten“, gibt es durchaus positive Entwicklungen zu verzeichnen. So ist etwa die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Flüchtlinge innerhalb der letzten 12 Monate um 96.000 Personen (54 %) gestiegen. Darüber hinaus stellt sich die Situation in den Kommunen sehr unterschiedlich dar, sodass nicht pauschal von einer generellen Überforderung gesprochen werden kann. Dies belegt auch die Tatsache, dass in lediglich fünf Kommunen bundesweit eine so genannte wegweisende Wohnsitzauflage gemäß § 12a Abs. 4 AufenthG eingeführt wurde. Dies gilt umso mehr angesichts der aktuell deutlich sinkenden Asylbewerberzahlen.

Aus unserer Beratungspraxis wissen wir, dass die Trennung von Familienangehörigen und damit die Sorge um die Familie eine erhebliche psychische Belastung darstellt, die den Integrationsprozess entscheidend erschweren kann. Wer also tatsächlich die mit der Integration der Flüchtlinge verbundenen Herausforderungen angehen will, darf nicht mit der Verzögerung oder gar Verweigerung der Familienzusammenführung ein zentrales Integrationshindernis aufbauen.

² MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT Leitlinien zur Anwendung der Richtlinie 2003/86/EG des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung /* COM/2014/0210 final */

Der Familiennachzug ist einer der wenigen legalen Zugangswege zu internationalem Schutz in Deutschland. Die bisherige Bundesregierung hat sich wiederholt für die Bekämpfung des Schlepper- und Schleuserwesens ausgesprochen. Aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbandes ist die wirksamste Bekämpfung dieser kriminellen Strukturen der nennenswerte Ausbau legaler Zugangswege. Dazu gehören nicht nur der massive Ausbau von Resettlementprogrammen und sonstigen Möglichkeiten humanitärer Visa und Aufnahmeprogramme, sondern auch die wirksame Ermöglichung des Familiennachzugs inner- und auch außerhalb der Kernfamilie – und somit insbesondere für Geschwister.

Im Hinblick auf die erneut viel zu kurze Stellungnahmefrist, welche die Bedeutung der Verbändebeteiligung auf eine reine Formalie reduziert, konzentrieren wir uns im Folgenden auf die Kommentierung der Regelung des § 36a AufenthG-E. Damit soll keinesfalls Einverständnis mit den weiteren Regelungen des Gesetzesentwurfs erklärt werden.

Insbesondere die vollständige Streichung des Familiennachzugs von Personen mit nationalem Abschiebungsschutz ist im Hinblick auf die ohnehin kleine Gruppe dieser Personen, die nur unter besonders engen Voraussetzungen die Möglichkeit zum Familiennachzug hat, vollkommen unverhältnismäßig und überflüssig.

§ 36a AufenthG-E: Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten

Wie bereits einleitend deutlich gemacht, spricht sich der Paritätische Gesamtverband insgesamt gegen die Regelung des § 36a AufenthG-E und die damit zwangsweise einhergehende dauerhafte Trennung von Tausenden von Familien aus.

Vor diesem Hintergrund gehen wir im Folgenden nur auf einige wesentliche Aspekte des Gesetzesentwurfs noch im Detail ein:

1. Gruppe der Nachzugsberechtigten erweitern – insbesondere um die Geschwister:

Aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbandes muss der Familiennachzug auch für die (ggf. volljährig gewordenen) Geschwister des minderjährigen Ausländers ermöglicht werden.

Aus der Beratungspraxis seiner Mitgliedsorganisationen weiß der Paritätische um die Dramatik der Fälle, in denen Familien auf der Flucht getrennt werden und häufig gerade jüngere Geschwister zurück bleiben. Ebenso wie für die Geschwister von Asylberechtigten und nach der GFK anerkannten Flüchtlingen ist es in solchen Fällen für die Eltern unmöglich, sich zwischen dem bereits in Deutschland lebenden Kind und dem (den) sich noch im Herkunfts- oder Transitstaat aufhaltenden Kind(-ern) zu entscheiden. In der Beratungspraxis sind diese Fälle nahezu unlösbar – wie können oder sollen

Eltern sich zwischen mehreren Kindern entscheiden? Um den auch im deutschen Aufenthaltsrecht vorherrschenden Grundsatz der Familieneinheit der sog. „Kernfamilie“, also Eltern und ihre minderjährigen Kinder, gerecht zu werden, muss die Möglichkeit der Familieneinheit auch im Rahmen des Familiennachzugs zu unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen bzw. unbegleiteten subsidiär Geschützten gewährleistet und neben den Eltern auch den Geschwistern der Familiennachzug ermöglicht werden. Eltern, die einen Aufenthaltstitel nach § 36a Abs. 1 AufenthG-E erhalten haben, können ihre minderjährigen Kinder nach § 32 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 AufenthG-E nachziehen lassen. Hier muss sichergestellt werden, dass die Eltern und ihre Kinder gleichzeitig einreisen können. Insbesondere, aber nicht ausschließlich in den Fällen, in denen keine Eltern mehr vorhanden sind, müssen auch für bereits volljährige Geschwister nachziehen können. Sollte eine weitergehende gesetzliche Regelung unterbleiben, so müssten zumindest §§ 32 Abs. 4, 36 Abs. 2 AufenthG unberührt bleiben, um dies zu ermöglichen.

Zum anderen sollte der Wortlaut des § 36a Abs. 1 S. 1 dahingehend geändert werden, dass das Wort „oder“ durch ein „und“ ersetzt wird. Wir gehen davon aus, dass hier ohnehin kein alternativer Tatbestand geregelt werden soll, mit dem nur Ehegatte *oder* Kinder nachziehen können sollen. Um dahingehende Missverständnisse in der Rechtsanwendung zu vermeiden und eine Einheitlichkeit mit den sonstigen Regelungen der §§ 27 ff. AufenthG herzustellen, sollte auch hier ein „und“ stehen.

2. Humanitäre Gründe klarer definieren: auf die Dauer der Trennung abstellen

§ 36a Abs. 2 Nr. 1 sollte wie folgt neu formuliert werden: *„die Familie bereits seit längerer Zeit getrennt ist,“*

Wie auch im Rahmen der Gesetzesbegründung ausgeführt, spielt die Dauer der Trennung im Rahmen der Grundrechtsprüfung nach Art. 6 GG – und hier insbesondere im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung – eine wesentliche Rolle. Um die Regelung in der Verwaltungspraxis umsetzbar und so klar wie möglich definierbar zu machen, kann im Rahmen der Gesetzesbegründung für die Dauer der Trennung in der Regel auf den Zeitpunkt der Einreise nach Deutschland bzw. die Registrierung des/der Stammberechtigten abgestellt werden: Spätestens seit diesem Zeitpunkt kann von einer Trennung der Familie ausgegangen werden. Kann im Einzelfall eine längere Trennung nachgewiesen werden, so ist diese Dauer zu berücksichtigen.

Die Frage einer möglichen Familienzusammenführung im Drittstaat ist hiervon zu trennen: Eine solche Prüfung ist äußerst komplex und langwierig und wird enorme Verwaltungskapazitäten binden, ohne die gewünschten Ergebnisse hervorzubringen. Denn in aller Regel wird der Familiennachzug nicht im Transit- oder Erstaufnahmestaat möglich bzw. zumutbar sein. Darüber hinaus

sollte eine entsprechende Prüfung – wenn überhaupt – entsprechend der Regelung des aktuellen § 29 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG auch das Kriterium der besonderen Bindung zum infrage kommenden Drittstaat umfassen.

3. Kontingentierung streichen bzw. zumindest deren Ausschöpfung sicherstellen

Wie oben bereits ausgeführt, hält der Paritätische eine Kontingentierung – noch dazu in humanitären Fällen – für grund- und menschenrechtswidrig und fordert deshalb die ersatzlose Streichung von § 36a Abs. 2 S. 2.

Zumindest muss jedoch sichergestellt werden, dass, wie im Koalitionsvertrag vorgesehen, 1.000 Menschen pro Monat der Familiennachzug tatsächlich ermöglicht wird. Dies ist mit der aktuell vorgesehenen Formulierung des Gesetzestextes nicht gewährleistet. Denn insbesondere die Ausstellung der Visa durch das Auswärtige Amt bedarf erheblicher Wartezeiten. Aus diesem Grund sollte der Wortlaut nicht auf die Erteilung der Visa, sondern die Bewilligung der Anträge (durch das Bundesverwaltungsamt) abstellen. Darüber hinaus sollte durch den Einschub des Wortes „*durchschnittlich*“ deutlich gemacht werden, dass eine geringere Fallzahl in einem Monat ausnahmslos durch eine höhere Fallzahl in den Folgemonaten ausgeglichen werden kann (und somit auch über das Jahr 2018 hinaus).

Schließlich muss in der Umsetzung darauf gedrängt werden, dass die Kapazitäten beim Auswärtigen Amt sowie dem Bundesverwaltungsamt massiv ausgebaut werden, um sicher zu stellen, dass

- a) die Kontingente (ohne zusätzliche Wartezeiten) tatsächlich ausgeschöpft werden können und
- b) die Ausstellung der Visa für subsidiär Schutzberechtigte nicht zulasten der Visaverfahren sonstiger Familienangehöriger gehen.

4. Integrationsaspekte streichen

§ 36a Abs. 2 S. 4 ist zu streichen.

Wie bereits der Gesetzesbegründung zu entnehmen ist, soll der gesamte Gesetzesentwurf Integrationsaspekten dienen. Die darüber hinausgehende Berücksichtigung von Integrationsaspekten im Rahmen der Prüfung humanitärer Gründe ist vor diesem Hintergrund systemwidrig und darüber hinaus kompliziert und zeitaufwändig. Darüber hinaus ist zu befürchten, dass bei der Abwägung der verschiedenen Ermessensgründe die Integrationsaspekte gegenüber den tatsächlich humanitären Gründen die gewichtigere Rolle spielen werden.

Die Menschen, für die tatsächlich Lebensunterhalt und Wohnraum sichergestellt sind, müssen einen Anspruch auf Familiennachzug haben – außerhalb der ohnehin viel zu geringen Kontingente.

5. Kein Ausschluss von während der Flucht geschlossener Ehen

§ 36a Abs. 3 Nr. 1 ist ersatzlos zu streichen.

Der Zeitpunkt der Eheschließung darf nicht über das Recht auf Familienzusammenführung entscheiden. Wie wir aus der Beratungspraxis wissen, dauern Fluchtschicksale häufig über viele Jahre an. Während dieser Zeit werden nicht nur Kinder geboren, sondern auch Ehen geschlossen. Es ist kein Grund ersichtlich, warum diese Ehen weniger schutzwürdig sein sollten als diejenigen, die vor der Flucht geschlossen wurden. So auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR): Im Fall Hode und Abdi stellte der EGMR eine Verletzung von Art. 14 i.V.m. Art. 8 EMRK fest, da die entscheidungsrelevanten Regelungen in unzulässiger Weise eine unterschiedliche Behandlung von Familien, die bereits im Herkunftsland bestanden, gegenüber solchen, die erst auf der Flucht entstanden, vorsah.³

6. Voraussetzungen für den Ausschluss des Familiennachzugs klarer definieren

§ 36a Abs. 3 Nr. 3 sollte wie folgt formuliert werden: *„hinsichtlich des Ausländers, zu dem der Familiennachzug stattfinden soll, der Status rechtskräftig widerrufen oder zurückgenommen wurde und die Erteilung einer anderen Aufenthaltserlaubnis nicht zu erwarten ist.“*

Die aktuelle Formulierung ist zu vage und droht in der Praxis über den in der Gesetzesbegründung angegebenen Gesetzeszweck hinaus exzessiv angewendet zu werden. Eine Anpassung an die Gesetzesbegründung ist aus diesem Grund angezeigt.

Berlin, 02. Mai 2018

Ansprechpartner/-innen:

Harald Löhlein (Abteilungsleiter), Kerstin Becker (Referentin)

³ EGMR, Hode und Abdi / Vereinigtes Königreich, Nr. 22341/09, § 56.