

**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 Amtes 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 aufhaltigen 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