



UNHCR

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

UNHCR Stellungnahme

an den Deutschen Bundestag zu Gesetzesvorschlägen und Anträgen zum Thema Familiennachzug zu subsidiär geschützten Personen anlässlich der Anhörung im Hauptausschuss des Deutschen Bundestages am 29. Januar 2018

(Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU, Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten, BT-Drucksache 19/439; Gesetzentwurf der Fraktion der AfD, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes, BT-Drucksache 19/182; Gesetzentwurf der Fraktion der FDP, Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes, BT-Drucksache 19/425; Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten, BT-Drucksache 19/241; Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Familiennachzug auch zu subsidiär Schutzberechtigten ermöglichen, BT-Drucksache 19/454)

UNHCR bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den oben genannten Gesetzentwürfen und Anträgen zum Familiennachzug zu subsidiär schutzberechtigten Personen. Nachdem der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten mit Wirkung vom 1. August 2015 zu den gleichen Bedingungen wie für Flüchtlinge gesetzlich verankert worden war¹, wurde dieser mit dem Asylpaket II² ab dem 18. März 2016 für zwei Jahre ausgesetzt. Dabei sollte der Nachzug in Härtefällen möglich bleiben. In den vorliegenden Gesetzentwürfen und Anträgen geht es um die Frage, ob der Familiennachzug subsidiär Geschützten wieder zu den gleichen Bedingungen wie für Flüchtlinge möglich sein oder die Aussetzung fortgesetzt werden soll, und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen in bestimmten Fällen Ausnahmen von der Aussetzung gewährt werden sollen.

UNHCR tritt dafür ein, die Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Geschützten zu beenden und wieder zu den gleichen Bedingungen wie für Flüchtlinge zuzulassen. UNHCR setzt sich seit langem dafür ein, den Rechtsstatus subsidiär geschützter Personen dem von Flüchtlingen anzugleichen, da sich das Schutzbedürfnis beider Gruppen nicht grundlegend unterscheidet.³ Des Weiteren sollte aus Sicht von UNHCR der

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

² Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (Asylpaket II) vom 11.3.2016, BGBl 2016 I 390.

³ UNHCR, UNHCR's Response to the European Commission's Green Paper on the Future Common European Asylum System, S. 24 f (<http://www.refworld.org/docid/46e159f82.html>). UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international

Familiennachzug als wichtiger legaler und sicherer Zugangsweg zum Schutz in Deutschland aufrecht erhalten werden. Schließlich kann eine längere Trennung von Familienangehörigen und die damit verbundene Sorge um deren Sicherheit und Wohlergehen zu schwerwiegenden psychischen Belastungen führen, die den angestrebten Integrationsprozess erschweren können.

1. Subsidiär Geschützte sollten mit Flüchtlingen gleich behandelt werden

UNHCR hat vielfach betont, dass der Schutzbedarf von subsidiär geschützten Personen dem von Flüchtlingen ähnelt und daher beide Gruppen dieselbe Rechtstellung genießen sollten. Die in 2015 eingeführte Gleichstellung beim Familiennachzug hatte UNHCR daher nachdrücklich begrüßt. Auch im Kontext der Suspendierung des Familiennachzugs zu subsidiär geschützten Personen Anfang 2016 war es ein Kernanliegen von UNHCR, dass diese Regelung im Grundsatz weiterhin bestehen blieb.

Der Annahme, dass bei subsidiär geschützten Personen ein geringeres Schutzbedürfnis besteht, steht die Tatsache entgegen, dass sowohl qualitativ im Hinblick auf die geschützten Rechtsgüter als auch quantitativ hinsichtlich der Dauer des Schutzes der Flüchtlingsschutz und subsidiärer Schutz weitgehend vergleichbar sind.

In qualitativer Hinsicht schützen beide Schutzformen vor schwerwiegenden Verletzungen der Menschenrechte. Während beim Flüchtlingsschutz die potentiell umfassten Menschenrechte nicht abschließend definiert sind und vor allem anhand der Schwere der Verletzung der Schutzbereich eingegrenzt wird⁴, ist beim subsidiären Schutz schon anhand der gesetzlich definierten Kriterien ein erheblicher Schweregrad zur Voraussetzung gemacht worden. So greift der subsidiäre Schutz bei drohender Todesstrafe, Folter oder unmenschlicher Behandlung und bei Bedrohungen von Leib und Leben von Zivilisten im Kontext von bewaffneten Konflikten.

Auch quantitativ ergeben sich keine von vornherein erkennbaren Unterschiede. Soweit der subsidiäre Schutz anlässlich der Gewalt gegen Zivilisten in bewaffneten Konflikten gewährt wird, zeigt die Erfahrung, dass dieser häufig in Situationen langjähriger kriegerischer Auseinandersetzungen und Bürgerkriege gewährt wird. Die wichtigsten Beispielsfälle hierfür sind die seit Jahrzehnten andauernden Konflikte in Somalia und Afghanistan sowie der nunmehr im siebten Jahr befindliche Krieg in Syrien. Aber auch in den Fällen, in denen Schutz aufgrund einer der anderen Varianten des subsidiären Schutzes gewährt wird, zeigt sich, dass der Schutzbedarf nicht kürzer ist, als in ähnlichen Fällen des Flüchtlingsschutzes. So wurde beispielsweise in Entscheidungen über Anträge afghanischer Asylsuchender in 2017 in über 4.100 Fällen subsidiärer Schutz wegen drohender Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung gewährt. Die dahinterstehenden Situationen beinhalteten zumeist eine drohende Inhaftierung, häusliche Gewalt gegen Frauen oder eine konkrete Bedrohung durch Kriminalität,

protection and the content of the protection granted (COM(2009)551, 21 October 2009), S. 9 (<http://www.unhcr.org/4c5037f99.pdf>).

⁴ Artikel 33 der GFK nennt ausdrücklich Leben und Freiheit als geschützte Rechtsgüter im Kontext des Schutzes vor Refoulement. Dies ist jedoch nicht abschließend und es auch andere schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen können eine Verfolgungshandlung darstellen, siehe UNHCR Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, Rn. 51 (<http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/04/UNHCR-Handbuch.pdf>).

insbesondere durch Entführungen. Ebenso wie bei den im Land vorherrschenden Verfolgungsgefahren, die eine Zuerkennung des Flüchtlingsstatus begründen, ist ein Ende des Schutzbedarfs in den genannten Situationen subsidiärer Schutzgewährung nur nach der Etablierung funktionierender und wirkungsmächtiger staatlicher Strukturen, die den betreffenden Gefahren effektiv und nachhaltig entgegentreten können, zu erwarten.

2. Familienzusammenführung stellt einen wichtigen sicheren und legalen Zugangsweg zu internationalem Schutz dar

Die bisherige Bundesregierung hat vielfach das Ziel betont, die legalen und geregelten Zugangswege zu internationalem Schutz zu stärken und die Ausbeutung von schutzbedürftigen Menschen durch Schleuser zu bekämpfen, die Schutzsuchende häufig lebensgefährlichen Situationen aussetzen. Diese Zielsetzung wird von UNHCR nachdrücklich begrüßt.

Eine Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär geschützten Personen würde dieser wichtigen Zielsetzung zuwider laufen. Der Familiennachzug gewährt einen sicheren und geregelten Zugang zu internationalem Schutz in Deutschland.

Ein Beschluss, den Familiennachzug weiter auszusetzen oder auf wenige Ausnahmefälle zu begrenzen, könnte hiervon betroffene Familienmitglieder veranlassen, sich auf irreguläre – und häufig sehr gefährliche – Wege zu begeben. Diese Tendenz könnte bei einem entsprechenden Gesetzesbeschluss zur Verlängerung der Aussetzung auch dadurch verstärkt werden, dass subsidiär geschützte Personen und ihre Familienangehörige sich in ihrer Hoffnung und ihrem Vertrauen darauf enttäuscht sehen, das Verfahren des Familiennachzugs nach bis zu zweijähriger Wartezeit nunmehr in Kürze beginnen zu können.

3. Die Sorge um die Familie führt potentiell zu psychischen Belastungen, die den Integrationsprozess erschweren können

Der Alltag vieler in Deutschland subsidiär geschützter Personen mit engen Familienangehörigen, die sich weiterhin im Herkunftsland oder in einer prekären Lebenssituation in einem anderen Aufnahmeland befinden, ist häufig von der Sorge um die Sicherheit und das Wohlergehen dieser Angehörigen dominiert. Dies kann eine erhebliche psychische Belastung darstellen, die es den Betroffenen erschwert, sich auf Sprachkurse und andere Integrationsmaßnahmen ebenso wie auf den Integrationsprozess insgesamt voll konzentrieren zu können.

Deutschland hat in den vergangenen Jahren seine Bemühungen um die Integration gerade auch von Personen, denen internationaler Schutz – also Flüchtlingsstatus oder subsidiärer Schutzstatus – gewährt wurde, erheblich ausgeweitet. Die im Aufenthaltsgesetz fixierte Prämisse, die Integration von Ausländern in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben in der Bundesrepublik Deutschland fördern und fordern zu wollen (§ 43 Abs. 1 AufenthG), erstreckt sich auch auf Personen mit subsidiärem Schutzstatus. Insbesondere sind diese auch von der Berechtigung und Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs erfasst. Diese

und andere wichtige Maßnahmen der Integration sollten aus Sicht von UNHCR nicht durch die Sorge um die Familienmitglieder in ihrer Wirksamkeit gehemmt werden. Dies wäre bei einer weiteren Aussetzung des Nachzugs jedoch zu erwarten, da im Ergebnis für die betroffenen Schutzberechtigten ein Familiennachzug nicht realisierbar sein würde. Auch eine Härtefallregelung würde an dieser Situation für einen Großteil der Schutzberechtigten nichts ändern.

4. Fazit

UNHCR empfiehlt daher, die derzeitige Rechtslage beizubehalten und den Nachzug wieder zu den gleichen Bedingungen wie für Flüchtlinge zu ermöglichen.