

Stellungnahme des AWO Bundesverbandes

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten
(Familiennachzugsneuregelungsgesetz)**

Stand 03. Mai 2018

Der Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt bedankt sich für die Ankündigung und die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf eines Familiennachzugsneuregelungsgesetzes (Stand 30.04.2018, 14:20 Uhr). Angesichts der Kürze der Frist von zwei Arbeitstagen bitten wir darum, die vorgelegte Stellungnahme nicht als endgültig zu betrachten und behalten uns weitere Änderungen und Ergänzungen vor.

Der vorgelegte Entwurf des Familiennachzugsneuregelungsgesetzes dient der Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten als Kontingent unter Beachtung bestimmter Kriterien und enthält zudem Fallgruppen, für die der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten grundsätzlich ausgeschlossen bleibt.

Der Gesetzgeber hatte erst im Juli 2015 beschlossen, GFK-Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte beim Familiennachzug vollständig gleichzustellen.¹ Dies begründete er ausdrücklich damit, dass auch bei subsidiär Schutzberechtigten und ihren Angehörigen „eine Herstellung der Familieneinheit im Herkunftsland nicht möglich ist.“²

Wenige Monate später – mit der Begründung der hohen Zahl neu eingereister Asylsuchender³ – wurde die öffentliche Debatte durch die Diskussion um eine „Obergrenze“ für Flüchtlinge bestimmt.⁴ Schließlich verständigten sich im sog. Asylpaket II im März 2016 die CDU/CSU und SPD auf die zweijährige Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten bis 16. März 2018 (§ 104 Abs. 13 AufenthG). In Härtefällen sollte ein Nachzug nach § 22 und § 23 AufenthG möglich sein. Diese vermeintlichen Härtefallregelungen kamen in der Praxis jedoch kaum zur Anwendung.⁵ Unter Verweis auf die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum AufenthG beruft sich das Auswärtige Amt in Visumverfahren darauf, dass es sich bei dem §22 AufenthG gerade nicht um eine allgemeine Härtefallregelung handelt.⁶ Hinzu kommt, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) seit Anfang 2016 bezogen auf Syrien und andere Herkunftsländer seine Entscheidungspraxis dramatisch änderte: Syrer*innen, die zuvor noch den Flüchtlingsstatus erhalten

¹ Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung v. 27.7.2015, BGBl. I 2015, 1386. Dabei fand bereits eine erhebliche Angleichung durch das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU v. 28.8.2013, BGBl. I 2013, 3474 statt.

² BT-Drs. 18/4097, S. 46.

³ BT-Drs. 18/7538, S. 1.

⁴ Vgl. faz, Seehofer will Bayerns Belastung nicht länger hinnehmen, 22.9.2015, abrufbar unter <http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/csu-chef-seehofer-will-bayerns-belastung-nicht-laenger-hinnehmen-13817924.html>.

⁵ So wurden zum Stand 29.3.2018 seit Anfang 2017 lediglich 160 Visa nach § 22 AufenthG erteilt, Antwort *Auswärtiges Amt* v. 5.4.2018 auf die schriftliche Frage Nr. 3-431. Zur restriktiven Auslegungspraxis *Auswärtiges Amt*, Sachstandsbericht vom 26.5.2017, abrufbar unter <http://fluechtlingsrat-bw.de/files/Dateien/Dokumente/INFOS%20-%20Aufnahme%20von%20Fluechtlingen/2017-05-26-Familiennachzug-AA-Sachstand.pdf>. 1069 Personen erhielten im Jahr 2017 eine Aufenthaltserlaubnis nach den Landesaufnahmeprogrammen nach § 23 Abs. 1 AufenthG, BT-Drs. 19/633, S. 19. Ein Bundesaufnahmeprogramm nach § 23 Abs. 2 AufenthG für syrische Staatsangehörige ist bereits 2015 ausgelaufen, *PRO ASYL*, Aufnahmeprogramme, Stand v. 15.2.2017, abrufbar unter <https://www.proasyl.de/thema/aufnahmeprogramme/syrien-aufnahmeprogramme/>.

⁶ *Bundesministerium des Innern*, Allgemeine Verwaltungsvorschriften v. 26.0.2009, 22.0.1.2 AVV-AufenthG

hatten, wurde nun der subsidiäre Schutz erteilt.⁷ Die Zahl der - von der kompletten Aussetzung des Rechts - Betroffenen stieg damit deutlich an.⁸

Noch bevor der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD unterzeichnet wurde⁹, wurde die Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten zunächst bis längstens Ende Juli 2018 verlängert und der Bundestag hat am 1. Februar 2018 beschlossen, § 104a Abs. 13 AufenthG dahingehend zu ändern, dass der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten bis zum 31. Juli 2018 weiterhin ausgesetzt bleibt.

Ab August 2018 sollen dann pro Monat 1000 Aufenthaltserlaubnisse für Familienangehörige aus humanitären Gründen erteilt werden können.¹⁰ Zusätzlich soll außerhalb des Kontingents in Härtefällen ein Familiennachzug nach §§ 22, 23 AufenthG möglich sein. Ein subjektiver Rechtsanspruch soll aber ausgeschlossen sein.

Die Abschaffung des subjektiven Rechtsanspruches auf Familiennachzug zugunsten einer Kontingent-Lösung mit Härtefallregelung ist juristisch umstritten, gerät sie doch unweigerlich in ein Spannungsverhältnis mit dem Grund- und Menschenrecht auf Ehe und Familie. Zwar kommt dem Gesetzgeber ein grundsätzlich weiter Gestaltungsspielraum bei der Steuerung der Zuwanderung zu. Bei dessen Ausfüllung – insbesondere im Zusammenhang mit Geflüchteten - ist allerdings der völker-, euro- und grundrechtlich gebotene Ehe- und Familienschutz zu beachten.

Bei dem Familiennachzug handelt es sich um die Kernfamilie, die lt. Art. 16 III GG die natürliche Grundeinheit der Gesellschaft darstellt und als solche auch behandelt werden muss.

In § 36 a AufenthG des Gesetzentwurfs-neu werden in Absatz 2 die Kriterien, nach welchen der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten gewährt wird, näher beschrieben. Es müssen humanitäre Gründe vorliegen, um das Recht auf den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten zu eröffnen. Neben dem Vorliegen humanitärer Gründe bei der Bestimmung der Familienangehörigen, denen der Familiennachzug im Rahmen des monatlichen Kontingents gewährt wird, sind auch Integrationsaspekte zu berücksichtigen. Humanitäre Gründe können dabei sowohl bei

⁷ Kritisch *Putzer*, Nur subsidiärer Schutz für syrische Asylbewerber?, NVwZ 2017, 1176; *Schwarz*, Subsidiäre Flüchtlingspolitik, Asylmagazin 2017, 145. Zur bislang uneinheitlichen Rechtsprechung *Münch*, Welcher Schutz für Geflüchtete aus Syrien?, InfAuslR 2017, 325. Auch andere Herkunftsländer sind betroffen, vgl. *PRO ASYL*, Immer weniger Flüchtlingsschutz für Menschen aus Syrien, Eritrea, Irak & Afghanistan, 14.9.2016, abrufbar unter <https://www.proasyl.de/news/immer-weniger-fluechtlingsschutz-fuer-menschen-aus-syrien-irak-eritrea-afghanistan/>.

⁸ Nach inhaltlicher Prüfung wurden 2015 fast alle SyrerInnen als GFK-Flüchtlinge anerkannt. Nur 0,1% der SyrerInnen erhielten subsidiären Schutz (Quote subsidiärer Schutz insgesamt: 0,7%), 2016 waren es schon 42% (25,3%), 2017 61% (19,9%) und von Jan.-Febr. 2018 59,6% (16,2%); *BAMF*, Asylgeschäftsstatistik v. 2015, 2016, 2017, 02/2018.

⁹ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Ein neuer Aufbruch für Europa - Eine neue Dynamik für Deutschland - Ein neuer Zusammenhalt für unser Land Koalitionsvertrag, 07.02.2018, abrufbar unter https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1. Das zustimmende Votum der SPD-Mitglieder zum Koalitionsvertrag erging am 4.3.2018.

¹⁰ Dabei sollen Familiennachzügler ebenfalls unter die – rechtlich nicht bindende – jährliche Spanne von Zuwanderungszahlen in Höhe von 180.000-220.000 fallen, vgl. Koalitionsvertrag, a.a.O., Zeile 4815 ff.

dem bereits im Bundesgebiet befindlichen Schutzberechtigten als auch bei dem noch im Ausland befindlichen Angehörigen der Kernfamilie vorliegen.

Allerdings sind die benannten humanitären Gründe (längere Trennung, minderjährige Kinder sind betroffen, Leib, Leben oder Freiheit ernsthaft gefährdet, sowie schwere Erkrankung/Behinderung liegen vor), zum einen bei der Personengruppe weder selten anzutreffen, noch ist im Gesetzestext konkretisiert, wie das behördliche Verfahren zur Feststellung der Kriterien sowie deren Bewertung stattzufinden hat. Es ist ebenfalls unklar, ob die Kriterien sich summieren und untereinander gleichwertig sind oder nicht. Keinesfalls sind die Kriterien geeignet, den Personenkreis der Wartenden auf einige wenige ausgesuchte Härtefälle zu reduzieren. Sie sind vielmehr derartig allgemein gehalten, dass sie voraussichtlich von einer großen Mehrheit der in Deutschland als subsidiär anerkannten Geflüchteten und deren Familienangehörigen erfüllt werden.

Hinzu kommt, dass lt. § 36 a, Abs. 2, letzter Satz AufenthG bei Vorliegen der humanitären Gründe Integrationsaspekte besonders zu berücksichtigen sind. Es besteht daher die berechtigte Sorge, durch welche der beteiligten Behörden die Integrationsaspekte festgestellt und benannt werden. Es ist weiter zu befürchten, dass die im Gesetzestext nicht näher konkretisierten Integrationsaspekte das Zünglein an der Waage sein werden, welches letztlich die 1000 Aspiranten pro Monat definieren wird.

Im Gesetzentwurf werden darüber hinaus konkrete Regelausschlussgründe (§ 36 a, Abs. 3 AufenthG) für diesen Familiennachzug festgelegt. Hier ist aus unserer Sicht insbesondere der Ausschlussstatbestand § 36 a, Abs. 3, Nr. 1, wenn die Ehe nicht bereits vor der Flucht geschlossen wurde, zu kritisieren, denn aus der Praxis ist bekannt, dass Ehen oft angesichts nicht mehr existierender Verwaltungsstrukturen und unter dem Druck der Vertreibung erst auf der Flucht (z.B. im Flüchtlingslager im Libanon, etc.) geschlossen werden.

Durch die Ergänzung des § 96, Abs. 2 AufenthG wird der Straftatbestand des Einschleusens von Ausländer*innen erweitert. Hier soll durch die Einführung eines weiteren Qualifikationstatbestands der Anreiz reduziert werden, Minderjährige in das Bundesgebiet einzuschleusen. Lt. Gesetzesbegründung werden Minderjährige von ihren Eltern auf die gefährliche unbegleitete Reise vorgeschickt.

Diese Begründung ist für die Arbeiterwohlfahrt keinesfalls nachvollziehbar, da die Beratungsstellen der Arbeiterwohlfahrt die Erfahrung machen, dass die Eltern dagegen akute und krisenhafte Notlagen der betroffenen Familien schildern und Eltern dazu gezwungen sind, ihre Kinder durch die Flucht zu schützen. So entscheiden sich viele Eltern von unbegleiteten Minderjährigen aus Syrien, Afghanistan und Somalia für die Flucht ihrer Kinder als einzige Möglichkeit, sie vor z.B. Zwangsrekrutierungen durch den syrischen Staat und den islamistischen Taliban (hier auch Zwangsverheiratungen) oder den al-Shabaab Milizen zu schützen. Wir empfehlen daher die Streichung dieser Ergänzung.

In der Praxis der AWO Beratungsstellen kommt es zu ansteigenden Zahlen von Beratungsfällen, in denen anerkannte und subsidiär geschützte Flüchtlinge von ihren Familienmitgliedern über Monate dauerhaft getrennt sind, obwohl die Angehörigen ein Recht auf Familienzusammenführung haben, bzw. haben könnten. Die Trennung von der Familie führt bei vielen Ratsuchenden zu großer Verzweiflung und psychisch sehr belastenden Situationen. Die Integrationsfähigkeit der Menschen ist individuell unterschiedlich in dieser Zeit nur begrenzt oder erheblich reduziert. Das unterschiedliche Recht auf Familienzusammenführung je nach Anerkennungsstatus ist in der Beratungssituation unserer Migrationsfachdienste nur sehr schwer vermittelbar:

- Die Ungleichbehandlung wird von vielen als Ungerechtigkeit wahrgenommen und ist für viele Betroffene - aber auch für viele Berater*innen und Ehrenamtliche, die in der Begleitung der Geflüchteten das Leid hautnah miterleben,- nur schwer einsehbar und nicht nachvollziehbar.
- subsidiär geschützte unbegleitete minderjährige Geflüchtete werden in zahlreichen Fällen ihre Eltern nicht nachholen können,
- Bereits jetzt hat die gesamte Gruppe der alleinstehenden minderjährigen Geflüchteten praktisch eine sehr reduzierte Chance, die eigenen Eltern auf legalem Weg 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 zur Familienzusammenführung immer noch sehr lange und in der Regel mehr als 18 Monate.
- Personen, die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) einen subsidiären Schutzstatus erhalten haben, wurde vom BAMF schriftlich mitgeteilt, dass ihnen ein Familiennachzug bis zum 16. März 2018 nicht erlaubt sei, ab dem 16. März 2018 bestünde dann aber wieder ein Anspruch auf Familiennachzug. Die Betroffenen durften auf diese amtliche Information vertrauen, und es wird eine Vielzahl von Fällen geben, in denen Betroffene keine Klage gegen die Erteilung eines subsidiären Schutzstatus erhoben haben – in dem Vertrauen darauf, dass der privilegierte Familiennachzug ab März 2018 auch mit diesem Status wieder möglich sein wird. Das Recht auf privilegierten Familiennachzug ist der Hauptgrund für eine Klage auf Erteilung eines Flüchtlings-schutzes gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention statt eines subsidiären Schutzstatus.

Zusammenfassung:

Mit der Neuregelung des Familiennachzuges zu subsidiär Schutzberechtigten wird eine Regelung geschaffen, die bereits jetzt und auch bei einem Anstieg der Zahl subsidiär Schutzberechtigter die erhebliche Begrenzung des Familiennachzuges bedeuten wird. Zudem ist die Regelung nun unbefristet.

Die Höchstzahl von 1.000 Nachzügen ab August 2018 bedeutet für den allergrößten Teil der Betroffenen faktisch einen Ausschluss des Familiennachzuges. Bei höchstens

12.000 zugelassenen Familienangehörigen pro Jahr wird es viele Jahre dauern bis die letzten Familienangehörigen einreisen können.

Die Kontingentregelung von 1000 Menschen im Monat, die aus den Herkunftsländern, den Zufluchtsstaaten und aus EU Staaten nach Deutschland einreisen dürfen, um ihr Recht auf Familiennachzug wahrzunehmen, wird als völlig unzureichend abgelehnt. Die im Gesetzentwurf beschriebenen Kriterien der Auslese führen nicht zu einer gerechten und humanitären Lösung. Letztlich werden Integrationsaspekte, d.h. eine Bringleistung der Betroffenen den Familiennachzug bestimmen und das ist für den Familiennachzug zu Geflüchteten, die nachweislich den Schutz unseres Rechtsstaates in Anspruch nehmen, keinesfalls hinnehmbar.

Der Gesetzentwurf sollte klarstellen, dass die Aufnahme von 1000 Menschen pro Monat über das ganze Jahr erfolgen kann, damit das Kontingent wirklich ausgeschöpft werden kann.

Die Möglichkeit in Einzelfällen eine Aufenthaltserlaubnis nach §22, Absatz 1 AufenthG oder im Rahmen von Aufnahmeprogrammen des Bundes oder der Länder nach §23 des AufenthG bleibt zwar bestehen, kann aber - gerade durch die bisher fehlende Anwendung der beteiligten Behörden - nicht überzeugen, um der Vielzahl an Einzelschicksalen gerecht zu werden.

Subsidiär Schutzberechtigte werden genauso wie Genfer Konventionsflüchtlinge auf unabsehbare Zeit in Deutschland bleiben, weil globale Krisenherde und kriegerische Auseinandersetzungen in der Regel langfristig bestehen und eine Rückkehr der Menschen in ihre Heimatregionen verhindern. Ungerechte Regelungen für den Familiennachzug führen zu Verzweiflungstaten und lebensgefährlichen Versuchen auf allen Wegen der legalen oder illegalen Migration Familienangehörige nach zu holen.

Das Präsidium der AWO hatte bereits 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.“¹¹

Die UN-Kinderrechtskonvention verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, dass ein Kind nicht von seinen Eltern getrennt wird, es sei denn, dass diese Trennung für das Wohl des Kindes notwendig ist. Den Mitgliedern der Familie als „Grundeinheit der Gesellschaft“ soll der „erforderliche Schutz und Beistand“ gewährt werden, „damit sie ihre Aufgaben innerhalb der Gesellschaft voll erfüllen kann“. Dies entspricht auch dem Verständnis der Arbeiterwohlfahrt von Familie und dem damit verbundenen grundrechtlichen Schutz der Familie. Die für die Umsetzung des neuen Gesetzes zustän-

¹¹ Die Arbeiterwohlfahrt zum Recht auf Familie für Menschen nach der Flucht
https://www.awo.org/sites/default/files/2017-04/Positionspapier_Die%20Arbeiterwohlfahrt%20zum%20Recht%20auf%20Familie%20f%C3%BCr%20Menschen%20nach%20der%20Flucht.pdf

digen Behörden, seien es das Auswärtige Amt, das Bundesverwaltungsamt, die deutschen Auslandsvertretungen oder die Ausländerbehörden, sind zu grund- und menschenrechtskonformen Entscheidungen verpflichtet. Verwaltungsvorschriften oder etwa Erlasse des Auswärtigen Amtes müssen solche Entscheidungen anleiten. Hier bestehen seitens unseres Verbandes große Zweifel, ob ein monatliches Kontingent von 1000 Menschen angesichts der komplizierten und z.T. noch nicht geregelten Verwaltungsabläufe überhaupt erreicht werden wird und wenn nicht, ob die Plätze auf die Folgemonate übertragen werden.

Vor dem Hintergrund der dargelegten Begründung und den Erfahrungen in unseren Migrationsfachdiensten lehnen wir die Festlegung von Kontingenten nach bestimmten Kriterien ab. Wir halten wir den vorgelegten Gesetzentwurf für nicht ausreichend, um die komplizierten langwierigen Verwaltungsabläufe zu gestalten und gleichzeitig in keiner Weise für geeignet, die durchaus zugestandenen Herausforderungen bei der Inklusion der Geflüchteten insbesondere in den Kommunen zu begegnen. Erfolgreiche Inklusion geht nur mithilfe der kleinsten gesellschaftlichen Gemeinschaft, der Familie.

In diesem Zusammenhang möchten wir unsere grundsätzliche Bereitschaft ausdrücken, an integrativen Gesetzen zu arbeiten und an nachhaltigen, dauerhaften Lösungen für den Zusammenhalt unserer Gesellschaft mit zu wirken.

AWO Bundesverband

Berlin, den 03.Mai 2018