



Nur zur dienstlichen Verwendung

Stenografisches Protokoll der 5. Sitzung

Hauptausschuss

Berlin, den 29. Januar 2018, 9.00 Uhr
Paul-Löbe-Haus, Raum 2.900 (Europasaal)
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1

Vorsitz: Dr. Wolfgang Schäuble, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Seite

Tagesordnungspunkt 1

9

a) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU

Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten

BT-Drucksache 19/439

Hierzu wurde verteilt:

19(0)8 Antrag

Federführend:

Hauptausschuss

Berichtersteller/in:

Abg. Armin Schuster (Weil am Rhein) [CDU/CSU]

Abg. Dr. Eva Högl [SPD]

Abg. Dr. Roland Hartwig [AfD]

Abg. Stephan Thomae [FDP]

Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]

Abg. Luise Amtsberg [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Nur zur dienstlichen Verwendung

- b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Martin Sichert, Stephan Brandner, Roman Johannes Reusch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes

BT-Drucksache 19/182

Federführend:
Hauptausschuss

Berichterstatter/in:

Abg. Armin Schuster (Weil am Rhein) [CDU/CSU]
Abg. Dr. Eva Högl [SPD]
Abg. Dr. Roland Hartwig [AfD]
Abg. Stephan Thomae [FDP]
Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]
Abg. Luise Amtsberg [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Christian Lindner, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes

BT-Drucksache 19/425

Federführend:
Hauptausschuss

Berichterstatter/in:

Abg. Armin Schuster (Weil am Rhein) [CDU/CSU]
Abg. Dr. Eva Högl [SPD]
Abg. Dr. Roland Hartwig [AfD]
Abg. Stephan Thomae [FDP]
Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]
Abg. Luise Amtsberg [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- d) Gesetzentwurf der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes - Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten

BT-Drucksache 19/241



Nur zur dienstlichen Verwendung

Federführend:

Hauptausschuss

Berichterstatter/in:

Abg. Armin Schuster (Weil am Rhein) [CDU/CSU]

Abg. Dr. Eva Högl [SPD]

Abg. Dr. Roland Hartwig [AfD]

Abg. Stephan Thomae [FDP]

Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]

Abg. Luise Amtsberg [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

e) Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

**Familiennachzug auch zu subsidiär
Schutzberechtigten ermöglichen**

BT-Drucksache 19/454

Federführend:

Hauptausschuss

Berichterstatter/in:

Abg. Armin Schuster (Weil am Rhein) [CDU/CSU]

Abg. Dr. Eva Högl [SPD]

Abg. Dr. Roland Hartwig [AfD]

Abg. Stephan Thomae [FDP]

Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]

Abg. Luise Amtsberg [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Nur zur dienstlichen Verwendung

19. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Sitzung des Hauptausschusses (0. Ausschuss)

Montag, 29. Januar 2018, 9:00 Uhr

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
CDU/CSU		CDU/CSU	
Brackmann, Norbert		Brand (Fulda), Michael	
Dött, Marie-Luise		Brinkhaus, Ralph	
Friese, Michael		Connemann, Gitta	
Grosse-Brömer, Michael		Gienger, Eberhard	
Hardt, Jürgen		Grund, Manfred	
Hennrich, Michael		Harbarth Dr., Stephan	
Landgraf, Katharina		Holmeier, Karl	
Müller (Erlangen), Stefan		Jarzombek, Thomas	
Mayer, Stephan		Karliczek, Anja	
Otte, Henning		Kaufmann Dr., Stefan	
Pfeiffer Dr., Joachim		Mattfeldt, Andreas	
Schuster (Weil am Rhein), Armin		Mortler, Marlene	
Stübgen, Michael		Schön, Nadine	
Tillmann, Antje		Storjohann, Gero	
Weinberg (Hamburg), Marcus		Stracke, Stephan	
Weiss (Wesel I), Sabine		Vaatz, Arnold	
Winkelmeier-Becker, Elisabeth		Wanderwitz, Marco	



Nur zur dienstlichen Verwendung

19. Wahlperiode

Sitzung des Hauptausschusses (0. Ausschuss)
Montag, 29. Januar 2018, 9:00 Uhr

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
SPD		SPD	
Annen, Niels		Bartke Dr., Matthias	<i>Bartke</i>
Heinrich, Gabriela	<i>Seyla</i>	Bartol, Sören	
Högl Dr., Eva	<i>Seyla</i>	Bas, Bärbel	
Kahrs, Johannes	<i>Seyla</i>	Fechner Dr., Johannes	
Mast, Katja	<i>Seyla</i>	Folgentreu Dr., Fritz	<i>Folgentreu</i>
Mützenich Dr., Rolf	<i>Seyla</i>	Hagedorn, Bettina	<i>Hagedorn</i>
Schäfer (Bochum), Axel	<i>Seyla</i>	Hellmich, Wolfgang	<i>Hellmich</i>
Schneider (Erfurt), Carsten	<i>Seyla</i>	Lauterbach Dr., Karl	
Weber, Gabi	<i>Seyla</i>	Münzfering, Michelle	
Ziegler, Dagmar	<i>Seyla</i>	Vogt, Ute	
<i>Josef Gurakovic</i>	<i>Seyla</i>	<i>S. Seitz</i>	<i>Seitz</i>
<i>Dr. Karamba Dialy</i>	<i>Seyla</i>		
AfD		AfD	
Baumann Dr., Bernd	<i>Baumann</i>	Friesen Dr., Anton	
Folsch, Peter	<i>Folsch</i>	Frömming Dr., Götz	<i>Frömming</i>
Hartwig Dr., Roland	<i>Hartwig</i>	Hebner, Martin	<i>Hebner</i>
Lucassen, Rüdiger	<i>Lucassen</i>	Magnitz, Frank	<i>Magnitz</i>
Nolte, Jan Ralf	<i>Nolte</i>	Neumann, Christoph	<i>Neumann</i>
Otten, Gerold	<i>Otten</i>	Seitz, Thomas	

*Lindh, Helge
MdB (SPD)
S. Pantel*



Nur zur dienstlichen Verwendung

19. Wahlperiode

Sitzung des Hauptausschusses (0. Ausschuss)
Montag, 29. Januar 2018, 9:00 Uhr

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
FDP		FDP	
Buschmann Dr., Marco		Dürr, Christian	
Lambsdorff, Alexander Graf		Sitta, Frank	
Lindner, Christian		Suding, Katja	
Ruppert Dr., Stefan		Theurer, Michael	
Toncar Dr., Florian		Thomae, Stephan	
DIE LINKE.		DIE LINKE.	
Hänsel, Heike		Birkwald, Matthias W.	
Jelpke, Ulla		De Masi, Fabio	
Löttsch Dr., Gesine		Hahn Dr., André	
Sitte Dr., Petra		Leibich, Stefan	
Zimmermann (Zwickau), Sabine		Tackmann Dr., Kirsten	



Nur zur dienstlichen Verwendung

19. Wahlperiode

Sitzung des Hauptausschusses (0. Ausschuss)
Montag, 29. Januar 2018, 9:00 Uhr

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
BÜ90/GR		BÜ90/GR	
Amtsberg, Luise	_____	Brantner Dr., Franziska	_____
Keul, Katja	_____	Haßelmann, Britta	_____
Mihalic, Irene	_____	Kindler, Sven-Christian	_____
Notz Dr., Konstantin von <i>Polat, Takt</i>	<i>K. Notz</i>	Lenke, Steffi	_____
_____	_____	_____	_____

24. Januar 2018

Anwesenheitsliste
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32251, Fax: +49 30 227-36338

Seite 4 von 4



Nur zur dienstlichen Verwendung

19. Wahlperiode

Deutscher Bundestag
Hauptausschuss**Anwesenheitsliste der Sachverständigen**

zur öffentlichen Anhörung des Hauptausschusses am 29. Januar 2018, 09:00 Uhr

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

Sachverständiger**Unterschrift**

Dieter Amann

Dr. Roland Bank
UNHCR DeutschlandDr. Hendrik Cremer
Deutsches Institut für MenschenrechteProf. Dr. Dr. h.c. Kay Hailbronner
Universität KonstanzPrälat Dr. Karl Jüsten
Kommissariat der Deutschen BischöfeUwe Lübking
Deutscher Städte- und GemeindebundProf. Dr. Daniel Thym
Universität KonstanzProf. Dr. Andreas Zimmermann, LL.M
Universität PotsdamHelmut Dedy
Deutscher StädtetagDr. Kay Ruge
Deutscher Landkreistag



Nur zur dienstlichen Verwendung

(Beginn: 9.04 Uhr)

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Ich eröffne die Sitzung.

Ich will zunächst darauf hinweisen: Diese Anhörung wird im Parlamentsfernsehen übertragen. Ein Vertragsfotograf macht für die Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages Aufnahmen. Die übrigen Pressevertreter bitte ich, ihre Aufnahmetätigkeit auf die ersten Minuten der Anhörung zu beschränken und sich dann, wenn sie mögen, auf die Tribüne zu begeben.

Der Hauptausschuss hat in seiner 4. Sitzung am 19. Januar 2018 einvernehmlich beschlossen, eine dreistündige öffentliche Anhörung zu unserem **Tagesordnungspunkt 1** durchzuführen, den ich hiermit aufrufe:

- a) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU

Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten

BT-Drucksache 19/439

Hierzu wurde verteilt:
19(0)8 Antrag

Federführend:
Hauptausschuss

Berichterstatter/in:
Abg. Armin Schuster (Weil am Rhein) (CDU/CSU)
Abg. Dr. Eva Högl (SPD)
Abg. Dr. Roland Hartwig (AfD)
Abg. Stephan Thomae (FDP)
Abg. Ulla Jelpke (DIE LINKE)
Abg. Luise Amtsberg (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

- b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Martin Sichert, Stephan Brandner, Roman Johannes Reusch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes

BT-Drucksache 19/182

Federführend:
Hauptausschuss

Berichterstatter/in:
Abg. Armin Schuster (Weil am Rhein) (CDU/CSU)
Abg. Dr. Eva Högl (SPD)
Abg. Dr. Roland Hartwig (AfD)
Abg. Stephan Thomae (FDP)
Abg. Ulla Jelpke (DIE LINKE)
Abg. Luise Amtsberg (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

- c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Christian Lindner, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes

BT-Drucksache 19/425

Federführend:
Hauptausschuss

Berichterstatter/in:
Abg. Armin Schuster (Weil am Rhein) (CDU/CSU)
Abg. Dr. Eva Högl (SPD)
Abg. Dr. Roland Hartwig (AfD)
Abg. Stephan Thomae (FDP)
Abg. Ulla Jelpke (DIE LINKE)
Abg. Luise Amtsberg (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

- d) Gesetzentwurf der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes - Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten

BT-Drucksache 19/241

Federführend:
Hauptausschuss

Berichterstatter/in:
Abg. Armin Schuster (Weil am Rhein) (CDU/CSU)
Abg. Dr. Eva Högl (SPD)
Abg. Dr. Roland Hartwig (AfD)



Nur zur dienstlichen Verwendung

Abg. Stephan Thomae (FDP)
 Abg. Ulla Jelpke (DIE LINKE)
 Abg. Luise Amtsberg (BÜNDNIS 90/
 DIE GRÜNEN)

- e) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Familiennachzug auch zu subsidiär
 Schutzberechtigten ermöglichen**

BT-Drucksache 19/454

Federführend:
 Hauptausschuss

Berichterstatter/in:
 Abg. Armin Schuster (Weil am Rhein)
 (CDU/CSU)
 Abg. Dr. Eva Högl (SPD)
 Abg. Dr. Roland Hartwig (AfD)
 Abg. Stephan Thomae (FDP)
 Abg. Ulla Jelpke (DIE LINKE)
 Abg. Luise Amtsberg (BÜNDNIS 90/
 DIE GRÜNEN)

Zu dieser Veranstaltung darf ich die eingeladenen Sachverständigen sowie die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände herzlich willkommen heißen: Herr Dieter Amann, Mitarbeiter der AfD-Fraktion im baden-württembergischen Landtag, Herr Dr. Roland Bank von UNHCR Deutschland, Herr Dr. Hendrik Cremer vom Deutschen Institut für Menschenrechte, Herr Helmut Dedy vom Deutschen Städtetag, Herr Professor Dr. Kay Hailbronner von der Universität Konstanz, Herr Prälat Dr. Karl Jüsten vom Kommissariat der deutschen Bischöfe, Herr Uwe Lübking vom Deutschen Städte- und Gemeindebund, Herr Dr. Kay Ruge vom Deutschen Landkreistag, Herr Professor Dr. Daniel Thym von der Universität Konstanz und Herr Professor Dr. Andreas Zimmermann von der Universität Potsdam.

Ich danke Ihnen allen für Ihre Teilnahme und für Ihre schriftlichen Stellungnahmen, die wir als wichtigen Beitrag für unsere Arbeit betrachten. Ich begrüße den Parlamentarischen Staatssekretär im Bundesinnenministerium Dr. Schröder für die Bundesregierung.

Ich würde vor Eintritt in die eigentliche Thematik gerne noch wenige Bemerkungen zur Organisation und zum Ablauf der Anhörung machen.

Es wird ein Wortprotokoll vom Stenografischen Dienst des Deutschen Bundestages gefertigt. Die schriftlichen Stellungnahmen sind ausgelegt; sie wurden zur Ausschussdrucksache 19(0)10 (*Anlage*) zusammengefasst. Sie dienen als Grundlage für Fragen; ein Fragenkatalog wurde nicht erstellt.

Einleitend erhält jeder Sachverständige die Gelegenheit, ein Eingangsstatement von fünf Minuten vorzutragen, wobei das Chronometer des Vorsitzenden - was immer das ist, wahrscheinlich meine Uhr - maßgeblich ist.

In den anschließenden Fragerunden werde ich jede Fraktion ein Mal das Fragerecht ausüben lassen.

Die Fragen dürfen ausschließlich von ordentlichen und stellvertretenden Mitgliedern des Hauptausschusses gestellt werden. Ich bitte die Kolleginnen und Kollegen, dabei jeweils den Sachverständigen zu benennen, an den sie die Frage richten wollen.

Die bewährte Regel, nach der jeder Fragesteller entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen oder jeweils eine Frage an zwei verschiedene Sachverständige richten kann, gilt auch für diese Anhörung. Weitere Fragen sind dann in der nächsten Fragerunde möglich.

Ich bitte die Berichterstatterinnen und Berichterstatter der Fraktionen, die Koordination der weiteren Fragerunden zu übernehmen und dem Sekretariat die Fragesteller ihrer Fraktion mitzuteilen.

Wir hören die Sachverständigen in der alphabetischen Reihenfolge; so habe ich sie auch begrüßt. Deswegen erteile ich jetzt - nicht überraschend - Herrn Amann das Wort. Bitte sehr.

Sachverständiger Dieter Amann: Guten Tag!
 Damit sich niemand wundert, möchte ich voraus-



Nur zur dienstlichen Verwendung

schicken: Ich bin neu hier. Ich bin es nicht gewohnt, vor großer Runde zu sprechen, und ich stottere.

Sehr geehrte Damen und Herren, mein Name ist Dieter Amann. Ich stamme aus Baden-Württemberg und bin von Berufs wegen Diplom-Verwaltungswirt.

Sie werden vielleicht sagen: Das ist angesichts all der löblichen Professoren hier ein komischer Vogel. Aber im Gegensatz zum Kommentarwissen der Herren Akademiker habe ich 25 Jahre Praxiserfahrung. In dieser Zeit habe ich die Gesetze nicht nur gelesen und studiert, sondern auch angewendet, und ich habe diejenigen kennengelernt, auf die ich sie angewendet habe.

Ich war zehn Jahre lang mit Einbürgerungs- und Staatsangehörigkeitsrecht, einige Jahre mit Asylbewerberleistungen und Flüchtlingsaufnahme befasst. Sodann war ich fast zehn Jahre mit allgemeinem Ausländerrecht, EU-Ausländerrecht und Asylrecht befasst. Ich war also fast überall da tätig, wo es um diejenigen geht, über die wir heute reden wollen, mit Ausnahme der direkten Anerkennungsbefugnisse, also des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.

Ich hatte aber Einblick in dessen Akten und habe diese selten mit Genuss, oft mit Grausen, meistens aber mit Wut darüber gelesen, dass ich nicht nach außen weitergeben durfte, was an Lügen und Absurdität, an Widersinn, an Schwachsinn und - höchst selten - an kaum realitätsnahen Schilderungen von Verfolgungsschicksalen darin stand. Diese Erfahrungen wünschte ich allen, die heute hier sind.

Niemand von Ihnen hat die leiseste Ahnung, welche Realitäten hinter den Paragraphen stehen. Man könnte das mit einem Segler vergleichen, der sich, wenn er den Wellen nachschaut, einbildet, das Meer zu kennen. Unter ihm aber gähnen 8 000 Meter Tiefsee mit millionenfachem bizarrem Getier. Grauer war und wird nie eine Theorie sein als die Theorien derjenigen, die glauben, alles laufe gut, so wie es in den Gesetzen und in den Zeitungen steht und wie es in den Ausschüssen debattiert wird.

Gerne würde ich Ihnen einige Praxisbeispiele liefern; allein das Zeitlimit hindert mich daran.

Das Aktengeheimnis, der Datenschutz und die Verschwiegenheitspflicht der Beamten in Deutschland garantieren das Fortbestehen des Lügensystems Asyl viel mehr als alle Politiker mit Helfersyndrom. Aber genug der Innenansichten.

(Luise Amtsberg (BÜNDNIS
90/DIE GRÜNEN): Ich
finde, es reicht jetzt!
Müssen wir uns hier
beleidigen lassen?)

Kurz gefasst einige Tatsachen, die sich jedem erschließen, der nicht nur die Homepage von Pro Asyl liest.

Punkt eins. Die überwältigende Mehrheit der Familienväter wird schon allein aufgrund ihres Alters die deutsche Sprache niemals in einer Weise lernen, die es ihnen ermöglicht, ihren Lebensunterhalt in unserem Hochtechnologieland selbst zu bestreiten, ganz abgesehen von dem erbärmlichen Bildungsniveau, besser: Nichtbildungsniveau, in den meisten Herkunftsländern. Für ihre nachziehenden Frauen gilt dasselbe, und für ihre Kinder, abgestuft nach Alter, gilt dies mehr oder weniger ebenso. Die übergroße Mehrheit der Nachziehenden wird sofort und meist für immer die sozialen Sicherungssysteme Deutschlands zwar in Anspruch nehmen, aber kaum jemals nennenswert in sie einzahlen. Die Kostenschätzungen belaufen sich je nach Basis - das wird bekannt sein - auf eine dreistellige Milliardenhöhe. Ich wundere mich immer obgleich dieser einfach nachzuvollziehenden Denkfigur über den Grad der Realitätsverweigerung bei vielen Leuten.

Punkt zwei. Nach einer kuriosen Rechnung, die „Die Welt“ im August 2017 aufmachte, hätte Deutschland im Jahr 2016 die Asylanträge von nur 903 Menschen prüfen müssen - stattdessen wurden 280 000 Anträge geprüft -; denn nur 903 Menschen waren über Flughäfen eingereist und hatten Asyl beantragt. Alle anderen 279 097 Antragsteller kamen über sichere Drittstaaten oder aus einem sicheren Herkunftsstaat oder



Nur zur dienstlichen Verwendung

waren anderweitig vor Verfolgung geschützt, die meisten in regionalen Flüchtlingslagern. Eine Berufung auf internationalen Schutz steht all diesen Menschen nicht zu.

Punkt drei. Flüchtlingsschutz ist immer vorübergehend, und zwar sowohl nach der Qualifikationsrichtlinie als auch nach § 73, insbesondere nach § 73 Absatz 2b, des Asylgesetzes. Die Zusammenführung der Familien im Herkunftsland ist kulturell, menschlich und sozial immer besser als in Deutschland.

Punkt vier - letzter Punkt -: Warum lassen gestandene Familienväter ihre Frauen und Kinder im Krieg zurück? Müsste sie nicht jeder Mann, der seiner Art nicht Schimpf und Schande bereiten möchte, zuerst in Sicherheit bringen und erst dann sich selbst? Die Liebe diese Männer kann also nicht so groß gewesen sein, oder ihre Verfolgung nicht so schlimm; ich nehme Letzteres an. Auch unter diesem Aspekt ist ihre Rückkehr die bessere Alternative. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Vielen Dank, Herr Amann. - Jetzt erteile ich als Nächstem Herrn Dr. Roland Bank das Wort.

Sachverständiger Dr. Roland Bank (UNHCR Deutschland): Vielen Dank. Vielen Dank auch für die Einladung. - Aus Sicht von UNHCR sollten die geltende Rechtslage beibehalten und damit die Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär geschützte Personen beendet und der Nachzug für subsidiär Geschützte wieder zu gleichen Bedingungen wie für Flüchtlinge ermöglicht werden.

In der schriftlichen Stellungnahme haben wir dafür drei Kerngründe angeführt. Zum einen ist die Familienzusammenführung zentral für einen sicheren und geregelten Zugang zu internationalem Schutz in den Aufnahmeländern - das ist ein Ziel, das auch die Bundesregierung im Kontext ihrer internationalen Flüchtlingspolitik immer wieder betont -; zum anderen sind negative Auswirkungen einer Familientrennung, insbesondere die dauernde Sorge um die Angehörigen, integrationshemmend.

Die wenigen Minuten, die ich zur Verfügung habe, möchte ich auf das dritte Argument fokussieren. Dabei geht es um die Vergleichbarkeit von subsidiärem Schutz und Flüchtlingsschutz. Das Thema hat in der öffentlichen Debatte, insbesondere in den letzten Tagen, immer wieder eine zentrale Rolle gespielt. Der UNHCR hat vielfach betont, dass sich der Schutzbedarf von subsidiär geschützten Personen und Flüchtlingen ähneln und dass daher beide Gruppen dieselbe Rechtsstellung genießen sollten. Das kann man in zweierlei Hinsicht ausdifferenzieren.

Zum einen in qualitativer Hinsicht: Beide Schutzformen beziehen sich auf den Schutz vor schwerwiegenden Verletzungen der Menschenrechte. Beim subsidiären Schutz geht es insbesondere um den Schutz vor Todesstrafe, Schutz vor Folter, Schutz vor unmenschlicher bzw. erniedrigender Behandlung oder um den Schutz vor Bedrohung von Leib und Leben im Kontext bewaffneter Konflikte. Auch beim Flüchtlingsschutz geht es um den Schutz vor schwerwiegenden Verletzungen der Menschenrechte. Dazu gehören auch die genannten Rechte. Im Hinblick auf bewaffnete Konflikte ist zu bedenken, dass der internationale Schutz für die geschützten Personen auch den Flüchtlingsstatus umfassen kann. Wenn etwa im Rahmen eines bewaffneten Konflikts aus Gründen ethnischen Hasses oder wegen oppositioneller Gesinnung Zivilisten angegriffen werden, rechtfertigt auch dies Flüchtlingsschutz. Daran sieht man, dass subsidiärer Schutz und Flüchtlingsschutz sehr dicht beieinanderliegen.

Das andere sind die quantitativen Aspekte. Hierbei wird immer wieder angenommen, dass es sich beim subsidiären Schutz um einen vorübergehenden Schutzstatus handelt bzw. um einen Schutzstatus, der jedenfalls temporärer ist als der Flüchtlingsschutz. Auch hier gibt es im Grundsatz keine von vorneherein erkennbaren Unterschiede. Ich nenne als Beispiel die bewaffneten Konflikte. Die Personen, die vor diesem Hintergrund Schutz bekommen, sind Personen aus Somalia, Afghanistan, Irak und Syrien. Die Konflikte, die dahinterstehen, dauern zum Teil seit Jahrzehnten, wie in Somalia oder Afghanistan, oder zumindest seit einigen Jahren an; in Syrien befindet sich der Konflikt mittlerweile im siebten



Nur zur dienstlichen Verwendung

Jahr. Das heißt, auch da geht es um einen sehr langen Zeitraum. Man kann nicht von vorneherein sagen, es gehe nur um einen provisorischen Schutz.

Ich nenne einen weiteren Aspekt. Auch der Schutzstatus der subsidiär Geschützten bezieht sich nicht immer auf einen bewaffneten Konflikt. Es gibt auch viele subsidiär Geschützte, die etwa aus Gründen des Schutzes vor Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung geschützt werden. Im Jahr 2017 betraf dies hauptsächlich die eritreischen Schutzsuchenden. Hier wurde bei 40 Prozent aller Entscheidungen in der Sache subsidiärer Schutz gewährt. In diesen Fällen drohte bei Rückkehr zumeist Haft wegen Nichtleistung des Nationaldienstes. Wenn in den Verfahren beim BAMF oder vor den Gerichten festgestellt wird, dass damit eine politische Komponente verbunden ist, dann wird in diesen Fällen Schutz gewährt. Das heißt, die drohende Inhaftierung wegen der Nichtleistung des Nationaldienstes kann entweder zum subsidiären Schutz oder zum Flüchtlingsschutz führen. In beiden Situationen hängt die Frage, wann der Schutz enden kann, davon ab, dass aufseiten des Regimes eine Änderung erfolgt, sodass wieder eine Situation hergestellt ist, die den Schutz entbehrlich macht. - So weit zur Einführung. Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Vielen Dank. - Meine Damen und Herren, ich versuche immer noch, die Uhr, die wir hier eigentlich haben, zu nutzen, damit wir nicht völlig auf den Chronometer angewiesen sind. Das hat vor allen Dingen für die Vortragenden den Vorteil, dass sie einen gewissen Überblick darüber haben, wann die fünf Minuten zu Ende gehen. Ich habe Herrn Bank meine Uhr gezeigt; das war auch schon ein Hinweis. Wir kriegen es irgendwie hin. Wir sind nur mit der Zeit - den drei Stunden - so begrenzt, dass ich bitten muss, die fünf Minuten einigermaßen einzuhalten. Das haben aber beide, die bisher gesprochen haben, auch getan. - Herr Dr. Cremer, Sie sind der Nächste.

Sachverständiger Dr. Hendrik Cremer (Deutsches Institut für Menschenrechte e. V.): Sehr geehrter Vorsitzender! Sehr geehrte Abgeordnete!

Zunächst möchte ich mich dafür bedanken, heute hier für das Institut sprechen zu dürfen.

Das Recht auf Familienleben ist nicht nur im Grundgesetz, sondern auch in zahlreichen Menschenrechtsverträgen verankert. Es schützt die spezifische psychologische und soziale Funktion familiärer Bindungen und umfasst das Recht der Kinder auf persönliche Beziehungen und unmittelbare Kontakte zu beiden Elternteilen.

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

Für Menschen, die von ihren Familien getrennt sind, weil sie aus ihren Heimatländern fliehen mussten und in einem anderen Land Schutz gesucht haben, wird die Familienzusammenführung oft zum dringendsten Bedürfnis. Aus der Praxis wird daher zahlreich 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 Familienmitglieder zu teuer war und auch zu gefährlich, besonders für Kleinkinder.

Die Sehnsucht nach den zurückgebliebenen Familienmitgliedern, die permanente Sorge und Angst um diese sowie das Bemühen, mit ihnen Kontakt zu halten, binden viele Kräfte der hier lebenden Menschen. Je länger das Warten, die Ungewissheit und die Hilflosigkeit andauern, desto größer wird das Risiko, dass die Betroffenen daran zerbrechen. Dies kann nicht im Interesse unserer Gesellschaft und auch nicht im Interesse der Kommunen sein. Zwar wachsen im Zuge des Familiennachzugs die Herausforderungen für die Kommunen - etwa bei der Unterbringung der Menschen -; zugleich werden aber die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass sich die Menschen in die Gesellschaft integrieren können.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Würde die Aussetzung des Familiennachzugs im März auslaufen, hätte dies nicht zur Folge, dass plötzlich viel mehr Menschen einreisen. Das Szenario eines ungesteuerten Zuzugs von Familienmitgliedern entbehrt jeder Grundlage. Beim Familiennachzug geht es darum, dass Menschen sicher und legal nach Deutschland einreisen können. Dies findet im Rahmen eines geordneten Verfahrens und damit schrittweise statt. Jeder Einreise eines Vaters, einer Mutter oder eines Kindes nach Deutschland geht die Erteilung eines Visums voraus. Diese Verfahren dauern momentan viele Monate, teilweise über ein Jahr.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gibt es zwar kein generelles Recht auf Familiennachzug, aber aus den Umständen des Einzelfalls kann sich ein Anspruch auf Nachzug von Familienmitgliedern ergeben. Im Fall von subsidiär Schutzberechtigten sowie im Fall von Menschen, die den Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention erhalten, besteht keine Möglichkeit, Ehe und Familie im Herkunftsstaat zu leben. Ob die Herstellung der Familieneinheit in einem anderen Staat möglich bzw. zumutbar ist, ist ein wesentlicher Aspekt für die Frage, ob im Einzelfall ein Anspruch auf Nachzug der vom Recht auf Familie geschützten Familienmitglieder besteht.

Lehnen die bearbeitenden Behörden die Prüfung eines Antrags auf Familiennachzug ab, was gegenwärtig die Praxis ist, so ist diese pauschale Ablehnung unzulässig. Vielmehr verpflichtet Artikel 10 Absatz 1 der UN-Kinderrechtskonvention die Vertragsstaaten ausdrücklich dazu, entsprechende Anträge, die minderjährige Kinder betreffen, beschleunigt zu bearbeiten. Die derzeitige Aussetzung des Familiennachzugs läuft einer beschleunigten Bearbeitung indes diametral entgegen. Sie verstößt damit gegen Artikel 10 Absatz 1 der UN-Kinderrechtskonvention.

Die Anträge auf Familiennachzug sind gemäß Artikel 3 Absatz 1 Kinderrechtskonvention zudem so zu entscheiden, dass das Kindeswohl als ein vorrangiger Gesichtspunkt Berücksichtigung findet. Dabei hat gerade die Familieneinheit

einen überragenden Stellenwert für das Kindeswohl, was auch die UN-Kinderrechtskonvention sehr deutlich macht.

Das Institut empfiehlt dem Gesetzgeber, keine weitere Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten vorzunehmen und den Familiennachzug ab dem 16. März 2018 wieder voraussetzungslos zu ermöglichen. - Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Vielen Dank, Herr Cremer. - Nächster nach der alphabetischen Reihenfolge ist Herr Helmut Dedy vom Deutschen Städtetag.

Sachverständiger Helmut Dedy (Deutscher Städtetag): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Schönen guten Tag, meine Damen und Herren! Danke auch dafür, dass ich hier für die deutschen Städte sprechen darf.

Das Thema Familiennachzug ist ein schwieriges innerhalb der Gemeinschaft der Städte. Es ist vielleicht sogar das schwierigste, das wir in den letzten Jahren behandelt haben. Eine Position zu entwickeln, gestaltet sich ausgesprochen schwer. Ich möchte Ihnen die Debatte innerhalb des Städtetages ein wenig darlegen.

Wir haben politisch zwei Kriterien: einerseits die Integrationsfähigkeit der Gesellschaft - ich würde das „objektive Voraussetzung einer gelingenden Integration“ nennen -, andererseits die Integrationsfähigkeit der geflüchteten Menschen; das würde ich gerne „subjektive Voraussetzung einer gelingenden Integration“ nennen. Einen Mittelweg zwischen beiden Zielen zu finden, ist das Ziel der Städte.

Die erste Frage, die damit verbunden ist, lautet: Ist es denn überhaupt richtig, in Bezug auf Menschen mit subsidiärem Schutzstatus von „Integration“ zu sprechen? Der Gedanke dahinter ist ja eigentlich: Sie sollen nicht auf Dauer bei uns sein. - Aus unserer Sicht ist es richtig, hier von Integration zu sprechen, weil wir davon ausgehen, dass sich Syrien in kurzer Zeit nicht befrieden lassen wird, und weil wir wissen, dass viele dieser Menschen schon viele Monate bei uns



Nur zur dienstlichen Verwendung

sind. Integration ist auf jeden Fall ein Ziel - nicht nur im Interesse der Geflüchteten, sondern auch im Interesse der Stadtgesellschaft.

Blicken wir zuerst auf die objektiven Integrationskriterien, die Sie alle kennen: Wohnraum, Sprachkurse, soziale Teilhabe, Kitas, Jobs, Schulen; wir brauchen all das. All das sind letztlich aber auch knappe Güter. Zudem brauchen wir Akzeptanz in der aufnehmenden Gesellschaft. Das heißt: Politik muss sich mit Empathie beiden Gruppen widmen, sowohl der Gruppe der Aufnehmenden als auch der Gruppe der Geflüchteten. Wir wollen Konkurrenzen zwischen aufnehmender Gesellschaft und Geflüchteten vermeiden. Das Ganze ist eine finanzielle Belastung, das kostet Geld; auch das ist knapp. Würde man allein diese objektiven Kriterien betrachten, dann käme man wahrscheinlich zu dem Ergebnis: Ja, wir brauchen eine Begrenzung. Nicht allzu viele Flüchtlinge dürfen zu uns kommen. - Der Familiennachzug müsste ausgesetzt bleiben oder wieder ausgesetzt werden. - Das ist die eine Seite.

Dann gibt es die andere Seite; das ist das, was ich „subjektive Kriterien“ genannt habe. Geflüchtete leben in einer fremden Umgebung. Sie müssen sich einlassen können - einlassen können auf das Umfeld, einlassen können auf Kultur. Dafür sind familiäre Rahmenbedingungen natürlich essenziell. Können wir uns vorstellen, dass wir uns auf neue Herausforderungen in unserem Alltag einlassen, wenn wir gleichzeitig Angst um unsere Familienmitglieder haben müssen? Vermutlich nicht. Die Sorge um das Wohl der Angehörigen belastet den Alltag und macht es den Geflüchteten schwer, sich auf ihre Integration einzulassen. Würde man allein diesen Aspekt sehen, käme man zu dem Ergebnis: Familiennachzug müsste unbegrenzt möglich sein. - Das würde dem Grundgedanken Rechnung tragen.

Für uns, für die deutschen Städte, folgt daraus, dass wir versuchen wollen, beide Ziele umzusetzen. Das heißt: Wir werden einer Politik nicht die Hand reichen können, die allein auf die Aussetzung des Familiennachzugs setzt. Wir werden aber auch einer Politik nicht die Hand reichen

können, die einer gänzlichen Freigabe des Familiennachzugs das Wort redet. Welche Wege sind denkbar?

Sie kennen den Weg, der derzeit in den Koalitionsverhandlungen diskutiert wird: den Familiennachzug grundsätzlich weiter auszusetzen und Ausnahmen aus humanitären Gründen in einem bestimmten Maße zuzulassen. Das kann eine denkbare Variante sein. Das Zusammenspiel von humanitären Gründen und Kontingentierung ist mir noch nicht so ganz klar; aber die Grundidee scheint mir die richtige zu sein.

Eine weitere Idee, die vom Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration vorgestellt worden ist, halte ich auch für überlegenswert, nämlich den Familiennachzug für bereits in Deutschland lebende Menschen zu ermöglichen - vermutlich dann zeitlich gestreckt in einzelnen Schritten -, ihn aber für neu hinzukommende Menschen auszusetzen. Da bleiben viele Fragen offen; aber trotzdem ist die Grundrichtung, glaube ich, richtig.

Die beiden Ansätze versuchen, Grenzen der Integrationsfähigkeit der Gesellschaft zu akzeptieren. Sie versuchen gleichzeitig, die Integrationsbereitschaft hier lebender Flüchtlinge zu fördern. Und das sollte das Ziel sein: eine kluge Lösung zu finden, die die Städte nicht überfordert, die aber auch die Integrationschancen Geflüchteter nicht beeinträchtigt. - Ich danke Ihnen.

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Vielen Dank, Herr Dedy. - Nächster Sachverständiger ist Professor Dr. Hailbronner.

Sachverständiger Prof. (em.) Dr. Kay Hailbronner (Universität Konstanz): Meine Damen und Herren! Ich werde mich auf einige rechtliche Aspekte beschränken und habe diese in neun Punkten zusammengefasst.

Erstens. Es gibt keine aus dem Verfassungsrecht, Unions- oder Völkerrecht ableitbaren Gründe für ein generelles Recht auf Gewährung des Familiennachzugs. Vielmehr ergibt sich aus der internationalen Verfassungsrechtsprechung lediglich



Nur zur dienstlichen Verwendung

ein Gebot zur Berücksichtigung des Ehe- und Familienschutzes, das beinhaltet, dass bei der Regelung des Aufenthaltsrechts im Rahmen einer Güterabwägung dem privaten Interesse eines Ausländers an der Verwirklichung der Familieneinheit Rechnung getragen werden muss.

Zweitens. Aus der Praxis folgt meines Erachtens, dass für die Regelung des Familiennachzugs eine Fülle von unterschiedlichen Abwägungskriterien, wie insbesondere Integrationsvoraussetzungen oder das öffentliche Interesse an der Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern, herangezogen werden kann. Ausgangspunkt der internationalen Rechtsprechung war dabei einheitlich, dass die grundsätzliche Befugnis des Staates zur Steuerung und Begrenzung von Einwanderung nicht schon dadurch eingeschränkt wird, dass einem Ausländer ein Aufenthaltsrecht erteilt wird. Wartefristen, Altersgrenzen und Integrationsanforderungen bei Familienangehörigen wie auch beim sogenannten Stammberechtigten sind daher nicht nur etablierte Bestandteile der Staatenpraxis, sondern auch unionsrechtlich - zum Beispiel in der Familiennachzugsrichtlinie - verankert und in der EuGH-Rechtsprechung akzeptiert.

Drittens. Für Aufenthaltsrechte aus humanitären Erwägungen gilt grundsätzlich nichts anderes. Der subsidiäre Schutz unterscheidet sich vom regulären Aufenthaltsrecht dadurch, dass aus humanitären Gründen ein prinzipiell befristeter Schutz für die Dauer des Schutzbedürfnisses, insbesondere die individuelle Gefahr eines unbeteiligten Zivilisten für Leib oder Leben als Folge willkürlicher Gewaltanwendung in bewaffneten Konflikten, gewährt wird. Für die Güterabwägung ist insoweit von wesentlicher Bedeutung, dass humanitärer Schutz in einer besonderen Notsituation von einer Gestattung des Aufenthalts zum Zwecke einer Einwanderung zu unterscheiden ist. Das öffentliche Interesse an einer Begrenzung und Steuerung der Zuwanderung spricht auch für eine Begrenzung des Familiennachzugs in diesen Fällen.

Viertens. Andererseits darf bei der Güterabwägung nicht außer Betracht bleiben, dass bei sub-

sidiär Schutzberechtigten anders als - Anführungszeichen - „gewöhnlichen Migranten“ die Herstellung der Familieneinheit und des ehelichen Zusammenlebens im Heimatstaat, jedenfalls für die Dauer des Bestehens der Situation, die zur Anerkennung der Schutzberechtigung geführt hat, nicht zumutbar ist. Auch wenn die Herstellung der Familieneinheit unter dem Gesichtspunkt des einzelnen Schutzberechtigten im Allgemeinen ein Faktor für dessen Integration sein wird, kann andererseits unbegrenzter Ehegatten- und Familiennachzug zum Integrationsproblem werden. Zu berücksichtigen sind insbesondere die gerade von Herrn Dedy dargelegten Unterbringungs- und Versorgungsprobleme. Aber ich möchte darauf hinweisen: Nicht nur diese, von den Gemeinden und Kommunen dargelegten Probleme, sondern natürlich auch noch langfristige Probleme für soziale und wirtschaftliche Integration, etwa parallelgesellschaftliche Strukturen und Ähnliches, müssen zumindest erwogen werden.

Fünftens. Für die Frage der Regelung der Modalitäten des Familiennachzugs und für die Gewichtung der Interessen steht dem Gesetzgeber ein weiter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu. Zulässig im Hinblick auf eine faire und auch den Ehe- und Familienschutz berücksichtigende Abwägung sind meines Erachtens zeitlich befristete generelle Ausschlüsse des Familiennachzugs, die darauf basieren, dass humanitäre Aufenthaltsrechte nur befristet und für einen zunächst jedenfalls funktionell begrenzten Zweck erteilt werden und nach Ablauf einer gewissen Zeitdauer, über die man sich streiten kann, entweder in eine konkrete Rückkehroption oder die Option einer Aufenthaltsverfestigung münden.

Sechstens. Zulässig sind aber auch Modelle, die den befristeten Ausschluss des Familiennachzugs vorsehen, gekoppelt mit einer Fristverkürzung oder Ausnahmen von Wartezeiten, wenn gewisse Integrationsvoraussetzungen erfüllt sind, wie zum Beispiel die Sicherung des Lebensunterhalts. Die Abhängigkeit des Familiennachzugs von gewissen Integrationsvoraussetzungen hat meines Erachtens den rechtspolitischen Vorzug,



Nur zur dienstlichen Verwendung

dass sie sich in das bestehende System des Familiennachzugs im Aufenthaltsgesetz besser einordnen lässt.

Siebtens. Auch Kontingentierungen des Familiennachzugs anstelle eines Ausschlusses sind verfassungsrechtlich im Hinblick auf das staatliche Steuerungsinteresse mit dem Schutz von Ehe und Familie vereinbar. Dabei sollte allerdings gewährleistet sein, dass nach Ablauf einer gewissen Wartefrist eine realistische Option auf Familiennachzug eröffnet wird, entweder durch die Möglichkeit des Überwechsels auf einen Status, der einen Familiennachzug ermöglicht, oder durch eine Ausnahmeregelung bei Erfüllung gewisser Integrationsvoraussetzungen.

Achtens. Für eine besondere Härtefallregelung über die Möglichkeit, besonderen Situationen nach § 22 Aufenthaltsgesetz Rechnung zu tragen, hinaus besteht meines Erachtens kein Bedarf. Rechtspolitisch bestehen meines Erachtens auch Bedenken gegen eine generelle, zusätzlich erweiterte Härtefallregelung, die Ausnahmen vom Familiennachzug an das Vorliegen einer besonderen Härte knüpft. Mit hoher Wahrscheinlichkeit würde eine solche Klausel die Verwaltungsgerichte - darauf möchte ich doch noch aufmerksam machen - neben den derzeit offenen 265 000 Klagen gegen Asylentscheidungen mit geschätzt zusätzlichen 50 000 oder mehr neuen Verfahren auf Inanspruchnahme des Familiennachzugs belasten.

Neuntens - damit möchte ich schließen -: Auch die besondere Problematik der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge könnte meines Erachtens über eine Verwaltungsentscheidung oder Verwaltungsrichtlinien zur Auslegung der Härtefallklausel nach § 22 Aufenthaltsgesetz geregelt werden. - Vielen Dank. Ich habe es fast in der Zeit geschafft.

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Wenn Sie jetzt wüssten, dass Sie noch 20 Sekunden zusätzlich hatten, weil die Uhr erst später lief, -

Sachverständiger Prof. (em.) Dr. Kay Hailbronner (Universität Konstanz): Wenn ich das gewusst hätte!

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: - dann könnten Sie meine ungeheure Generosität würdigen. Aber die hat auch mit der südbadischen Solidarität zu tun. - Nächster Sachverständiger ist Herr Prälat Dr. Jüsten.

Sachverständiger Prälat Dr. Karl Jüsten (Kommissariat der deutschen Bischöfe): Ich wurde an einen Besuch in Baden erinnert, -

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Ich bin Protestant. Es nützt nichts. Bei Ihnen gibt es auch nur fünf Minuten.

Sachverständiger Prälat Dr. Karl Jüsten (Kommissariat der deutschen Bischöfe): - wo die Gemeinde über der Kanzel eines evangelischen Pfarrers eine Uhr aufgehängt hat. Sie wusste, warum. Aber ich hoffe, mich auch daran zu halten.

Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Mitglieder des Deutschen Bundestages! Meine Damen und Herren! Ich bedanke mich herzlich für die Gelegenheit, zu den vorliegenden Gesetzentwürfen zur Frage des Familiennachzugs Stellung zu nehmen. Da die Kirchen ihre Stellungen im Bereich des Ausländerrechts stets zusammen abgeben, darf ich heute auch im Namen meines evangelischen Kollegen Prälat Dutzmann von der Evangelischen Kirche sprechen.

Die beiden Kirchen haben sich mit großer Entschiedenheit gegen die Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Geschützten gewandt. Dies gilt nun in der Konsequenz auch für eine Verlängerung der Aussetzung oder gar für den völligen Wegfall des gesetzlichen Nutzungsanspruchs. Da sich die tatsächliche Lebenssituation von Flüchtlingen und subsidiär Geschützten mit Blick auf die familiäre Situation nicht voneinander unterscheidet, rechtfertigt sie auch keine unterschiedliche Behandlung der beiden Gruppen. Für beide ist es unmöglich, die Familieneinheit an einem anderen Ort herzustellen. So herrscht etwa in Syrien, dem Herkunftsland der meisten Betroffenen, nach wie vor Bürgerkrieg, und wir hören in diesen Tagen, dass es eher schlimmer geworden ist. Auch in Drittstaaten ist eine Familienzusam-



Nur zur dienstlichen Verwendung

menführung meist unmöglich, da die Familienangehörigen dort keinen gesicherten Aufenthalt haben.

Unsere ehrenamtlichen Helfer und Mitarbeiter der kirchlichen Beratungsstellen kommen beinahe täglich mit diesen Schicksalen in Berührung. Bereits die Diskussion über eine weitere Aussetzung zeigt negative Auswirkungen. Die Betroffenen sind verunsichert und können mit der Ungewissheit nur schwer umgehen. Ich freue mich, dass Herr Dedy in seiner Stellungnahme darauf bereits Bezug genommen hat.

Ende letzten und Anfang dieses Jahres keimte unter den Betroffenen eine große Hoffnung auf, da das Ende der Aussetzung kurz bevorstand und das Auswärtige Amt darauf hingewiesen hatte, dass sich auch subsidiär Geschützte für einen Termin bei Auslandsvertretungen registrieren lassen können. Infolgedessen wurden etliche von ihnen bereits von den IOM-Familienunterstützungsbüros kontaktiert.

Der jetzt von den potenziellen Partnern einer neuen Regierungskoalition eingeschlagene Weg der weiteren Aussetzung des Familiennachzugs über März 2018 hinaus ist für die Betroffenen deshalb nicht nachvollziehbar und stürzt sie in tiefe Verzweiflung. Eine solche Vorgehensweise würde auch nicht für die Verlässlichkeit unseres Rechtsstaats sprechen. Ich will ausdrücklich auf diese humanitäre Situation der Betroffenen hinweisen und kann gar nicht verstehen, dass jemand mit Herz darüber hinweggehen kann.

In der aktuellen Debatte wird immer wieder darauf hingewiesen, die Familienzusammenführung zu subsidiär Schutzberechtigten solle nur für Härtefälle ermöglicht werden. Die vergangenen zwei Jahre haben dabei gezeigt, dass ein Verweis allein auf §§ 22 und 23 Aufenthaltsgesetz nicht geeignet ist, die Härten abzufedern, die dadurch entstehen, dass Familien über einen langen Zeitraum hinweg getrennt sind. Denn eine Aufnahme aus dem Ausland ist für besonders humanitäre Fälle vorgesehen, für deren Vorliegen hohe Hürden genommen werden müssen.

Beim Familiennachzug geht es ausschließlich um die Kernfamilie. Das sind Eheleute und minderjährige Kinder, also eine wirklich kleine Personengruppe. Wenn diese Personen auf unabsehbare Zeit getrennt werden, ist dies aus kirchlicher Sicht per se eine Härte. Hierzu möchte ich Ihnen gern zwei Fälle schildern:

Eine kurdische Frau und ihre minderjährige Tochter sind aus Kobane über die Türkei nach Deutschland geflohen. Der blinde Vater musste in der Türkei zurückbleiben. Die Familie hat für März 2018 alle Unterlagen zusammengestellt, um den Antrag stellen zu können. Sie steht nun buchstäblich vor dem Nichts. Sowohl für eine Rückkehr nach Kobane als auch für einen dauerhaften Aufenthalt in der Türkei fehlen die Voraussetzungen.

Ein unbegleiteter Minderjähriger wurde auf der Flucht von seiner Mutter und jüngeren Schwester getrennt. Beide halten sich aktuell im Libanon auf. Der junge Mann wird im Mai volljährig. Er ist ausschließlich mit der Sorge um seine Familie beschäftigt und durch die Aussicht auf eine weitere Trennung von ungewisser Dauer psychisch schwer belastet. Für die Verbesserung seiner Sprachkenntnisse oder gar die Suche nach einer Ausbildungsstelle ist daneben kaum noch Kraft vorhanden.

Ich finde es vor dem Hintergrund diverser sehr schwieriger psychischer Probleme und Fluchtursachen geradezu zynisch, wenn den Geflüchteten pauschal vorgehalten wird, dass sie zur Erlangung des Aufenthaltstitels nicht die Wahrheit sagen würden.

Als Kirchen ist es uns besonders wichtig, auf Folgendes hinzuweisen: Auch die Ermöglichung von Familienzusammenführung im Härtefall ändert nichts daran, dass für einen Großteil der subsidiär Geschützten eine Familienzusammenführung weder im Herkunftsland noch in einem Drittstaat möglich ist. Die Folge ist, dass die Familien auf lange Zeit getrennt werden, ohne dass sie selbst an dieser Situation etwas ändern können.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Wir können in Deutschland nicht eine Familienpolitik machen, wo wir alles tun, um Familien zusammenzuhalten, um dann bei diesen Menschen genau das Gegenteil zu bewirken. - Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Vielen Dank, Herr Jüsten. - Jetzt kommt Herr Lübking vom Deutschen Städte- und Gemeindebund.

Sachverständiger Uwe Lübking (Deutscher Städte- und Gemeindebund): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren Abgeordnete! Meine Damen und Herren! Vielen Dank zunächst für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den genannten Gesetzentwürfen zum Familiennachzug für Flüchtlinge mit subsidiärem Schutzstatus.

Aus Sicht des Deutschen Städte- und Gemeindebundes und der von uns vertretenen Städte und Gemeinden hat das Recht, als Familie zusammenleben zu können, einen hohen Stellenwert. Dies gilt umso mehr, je länger der berechtigte Aufenthalt in Deutschland und damit die Trennung von Familienangehörigen währt. Deshalb haben wir auch Verständnis für die Argumentation, wie wir sie zum Beispiel von Prälat Jüsten gerade gehört haben.

Auf der anderen Seite müssen wir aber auch die Aufnahmefähigkeit und Integrationsfähigkeit der Städte und Gemeinden beachten. Die Zahl der nach Deutschland gekommenen Asylbewerber ist im Jahr 2017 zwar gesunken, befindet sich aber immerhin noch auf hohem Niveau. Es leben auch noch sehr viele Geflüchtete in unseren Städten und Gemeinden, die kein Asylrecht bekommen haben, aber aus den unterschiedlichsten Gründen nicht zurückgeführt werden können. Auch sie müssen zurzeit in den Städten und Gemeinden untergebracht und entsprechend versorgt werden.

Das heißt: Die Integrationsmöglichkeiten und die Integrationsfähigkeit vieler Städte und Gemeinden sind nach wie vor begrenzt. Dies betrifft insbesondere die Unterbringungsmöglichkeiten, also ausreichenden Wohnraum, aber auch die Fragen der Kinderbetreuung und Beschulung.

Hinzu kommt, dass Geflüchtete sich zurzeit stark auf bestimmte Ballungsgebiete und Städte konzentrieren. Das heißt, die Wohnsitzauflage, so wie wir sie im Augenblick haben, funktioniert nicht. Dies liegt zum Teil an den Ausnahmeschriften, die wir haben, aber auch daran, dass viele Bundesländer von der Möglichkeit der Wohnsitzauflage gar keinen Gebrauch gemacht haben. Die Folge ist, dass einzelne Kommunen jetzt sogenannte negative Wohnsitzauflagen bekommen haben. Das heißt, ihnen werden keine Geflüchteten mehr zugewiesen, weil ihre Aufnahmekapazitäten erschöpft sind. Nach unseren Informationen werden zukünftig mehrere Städte derartige Anträge stellen.

Der Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte setzt aus den genannten Gründen voraus, dass es belastbare Zahlen für den Umfang des Nachzuges gibt und die Grundlagen für eine Steuerung des Nachzuges geschaffen werden. Möglichkeiten wären hier etwa eine Kontingentierung, an die auch in den Sondierungen schon gedacht worden ist, und die Schaffung der Voraussetzungen für eine Integration, insbesondere durch ausreichenden Wohnraum, der entweder vorhanden sein oder geschaffen werden muss.

Wir unterstützen deshalb Überlegungen, an der Aussetzung des Familiennachzugs von subsidiär Schutzberechtigten zeitlich begrenzt mit dem Ziel festzuhalten, eine Anschlussregelung zu finden, die den genannten Anforderungen entspricht. Die sofortige bedingungslose Aussetzung der Aufhebung des Familiennachzugs lehnen wir aus den auch in der schriftlichen Stellungnahme genannten Gründen ebenso ab wie die unbegrenzte Festschreibung der Aussetzung.

Vielmehr ist es richtig, die Aussetzung, wie gesagt, für eine Übergangszeit fortzuschreiben und eine Nachfolgeregelung zu finden, die sich an den von mir genannten Kriterien und Voraussetzungen orientiert. Hier sind in den Sondierungsverhandlungen Eckpunkte genannt, die wir unterstützen können. Dies gilt auch für den Vorschlag, den Nachzug zum Beispiel von der Sicherstellung des Lebensunterhaltes abhängig zu machen. Ein anderes Kriterium - so haben es auch andere europäische Staaten geregelt - wäre



Nur zur dienstlichen Verwendung

etwa der Nachweis von ausreichendem Wohnraum. Dies alles sollte jetzt in den Verhandlungen einer Nachfolgeregelung im Einzelnen geprüft werden; das gilt auch für Konkretisierungen der Härtefallregelungen.

Abschließend will ich sagen: Es wird aber auch darum gehen, die Rahmenbedingungen für die Flüchtlingspolitik insgesamt so zu gestalten, dass die Aufnahmefähigkeit und die Integrationsfähigkeit der Städte und Gemeinden gestärkt werden. Dazu gehört für uns auch, dass wir uns die Verteilung der Geflüchteten noch einmal genau anschauen, dass wir die Fragen der Refinanzierung der flüchtlingsbedingten Mehraufwendungen in den Blick nehmen und dass wir insbesondere die Frage beantworten, was wir eigentlich mit den Menschen machen, die keine Bleibeperspektive haben, aber dennoch in den Städten und Gemeinden weiterleben. In Nordrhein-Westfalen sind das aktuell 70 000 Geflüchtete. Sie verhindern aus unserer Sicht natürlich auch, dass ein weiterer Nachzug in diesen Städten und Gemeinden erfolgen kann. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Vielen Dank, Herr Lübking. - Nächster Redner ist Herr Dr. Ruge vom Deutschen Landkreistag.

Sachverständiger Dr. Kay Ruge (Deutscher Landkreistag e. V.): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren Abgeordnete! Herzlichen Dank auch von meiner Seite, dass ich die Möglichkeit habe, die Position der 294 Landkreise hier darzustellen.

Zunächst zur Grundaussage: Der Deutsche Landkreistag hat - das will ich angesichts der Diskussion hier ausdrücklich sagen - parteiübergreifend und einstimmig die Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzbedürftigen im Jahre 2016 ausdrücklich begrüßt. Die dafür tragenden Gründe - auch das wurde bei uns immer einstimmig beurteilt - gelten weitgehend fort.

Angesichts dessen halten wir die derzeit diskutierten Vorschläge sowohl für eine Fortführung der Aussetzung als auch eine Begrenzung des Familiennachzugs für durchaus akzeptabel. Vor-

schläge, die den Familiennachzug voraussetzungslos ermöglichen sollen, halten wir wegen der zu starken Gewichtung eines individuell sicherlich richtigen Aspekts integrationspolitischer Zusammenführung der Familie für nicht richtig. Die generelle Abschaffung des Familiennachzugs, wie auch gefordert wird, lehnen wir als zu weitgehend ab. Dies möchten wir wie folgt begründen:

Trotz sinkender Zahlen der Zuwanderung im Vergleich zu den Hochzeiten 2015/2016 bewegen wir uns im historischen Mittel immer noch in Zeiten starker humanitärer Zuwanderung. Die integrativen Kapazitäten im kommunalen Bereich sind nach wie vor stark angespannt und in einzelnen Bereichen, wie wir zuletzt in Cottbus oder in Salzgitter feststellen mussten, auch erschöpft.

Zum Wohnungsmarkt: Wir haben in einem Drittel aller Landkreise und kreisfreien Städte angespannte Wohnungsmärkte. Integration in Gemeinschaftsunterkünften ist per se schwierig. Wir haben nicht überall dezentrale Unterbringung, wie es wünschenswert wäre. Angesichts dessen ist der Zuwanderungsdruck gerade in diesem Bereich nach wie vor groß. Er führt zu gegensätzlichen und gegenteiligen Bewegungen sowie dazu, dass Integration in Gemeinschaftsunterkünften stattfinden muss, was schwierig ist.

Zu den Integrationskursen als weiteres Kriterium: Die aktuellsten vorliegenden Zahlen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge weisen für das erste Halbjahr 2017 220 000 Berechtigungen aus, während wir nur 166 000 Kurseintritte haben. Das zeigt: Wir haben ein Delta von 50 000 bis 60 000. Also auch bei der Abwicklung von Integrationskursen bewegen wir uns derzeit noch in einem Defizitbereich.

Dasselbe kann man beim Bereich Kinder und Schule sehen, der für den Familiennachzug von großer Bedeutung ist. Es sind nicht überall da, wo wir geeigneten Wohnraum haben - wir haben Wohnraum, aber nicht überall geeigneten Wohnraum -, Kindergartenplätze und Schulplätze per se vorhanden. Angesichts dessen glauben wir,



Nur zur dienstlichen Verwendung

dass, solange nicht die entsprechenden Kapazitäten für die Integration vorhanden sind, auch das Zusammenziehen der Familie nicht hilfreich ist.

Wir verkennen dabei durchaus nicht - auch in moralischer Hinsicht, weil das angesprochen worden ist - die große Bedeutung der Familienzusammenführung. Das sehen wir. Aber das ist eben am Ende nur ein Aspekt, der insbesondere individuell zu beachten ist, aber gegen den staatlichen Steuerungsanspruch und die Koordination gesamtgesellschaftlich abgewogen werden muss.

Trotz allem - auch wenn wir wissen, dass es andere Bestrebungen gibt - ist der subsidiäre Schutzstatus grundsätzlich darauf ausgerichtet, einen temporären Aufenthaltsstatus zu gewähren. Eine Zusammenführung innerhalb Deutschlands, die am Ende die Rückführung erschwert, ist auch familiär aus unserer Sicht weniger verantwortbar.

Letztlich - auch wenn das immer böse und hart klingt - sind mit dem Familiennachzug auch Kosten verbunden. Das Sondierungspapier bzw. das Finanztableau der aktuellen Regierung geht von 8 Milliarden Euro jährlich aus, die der Bund alleine den Kommunen und Ländern bereitstellt. Wir gehen davon aus, dass diese Summe nicht ausreicht; das haben wir bereits an anderer Stelle dargestellt.

Alles in allem finden deshalb Vorstellungen unsere Unterstützung, die darauf hinauslaufen, den Familiennachzug entweder auszusetzen oder im Rahmen einer Neuregelung jedenfalls weiter zu begrenzen. Eine mögliche Kontingentierung sollte aus unserer Sicht nicht willkürlich irgendeine Zahl greifen, sondern an Auswahlkriterien festgemacht werden. Neben der Dauer des Aufenthalts, über die diskutiert wird - das ist ein sehr wichtiger Grund -, sollte dabei auch aus unserer Sicht das Kindeswohl eine Rolle spielen. Es sollten aber auch die in Deutschland erbrachten Integrationsleistungen desjenigen, der sich hier befindet, Berücksichtigung finden. Idealerweise sollte es sogar noch bis zur Sicherung des Lebensunterhalts gehen. Wir glauben außerdem auch, dass die Lage derjenigen in anderen Drittstaaten Berücksichtigung finden sollte. Wir wol-

len also keine - in Anführungsstrichen - „willkürliche“ Kontingentierung, sondern glauben, dass es auch rechtlich geboten ist, das mit nachvollziehbaren Kriterien zu koppeln. - Herzlichen Dank.

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Danke sehr, Herr Ruge. - Jetzt hat als Nächster Herr Prof. Dr. Thym das Wort.

Sachverständiger Prof. Dr. Daniel Thym (Universität Konstanz): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Meine zentralen Thesen werde ich in sechs kurzen Gedanken präsentieren:

Erstens. Der Bundestag verfügt nicht nur über die beiden Alternativen, entweder einen bedingungslosen Familiennachzug für alle zu erlauben oder diesen dauerhaft und generell auszusetzen. Dass abgestufte Zwischenlösungen möglich sind, zeigt die Erinnerung an die letzten Jahre. Wir sprechen heute über die vierte Änderung beim Familiennachzug mit subsidiärem Schutz seit 2013. Die großzügige Nachzugsregelung, die manche wieder einführen möchten, galt von August 2015 bis März 2016, also gerade einmal acht Monate. Diese Vorgeschichte zeigt, dass Zwischenlösungen denkbar sind und man nicht zwingend auf den Bestand einer Rechtslage vertrauen kann. Auch den Familiennachzug von GFK-Flüchtlingen könnte man übrigens ändern. Allein, dies obliegt dem EU-Gesetzgeber und nicht dem Bundestag.

Zweitens bekräftige ich, was ich bei der Anhörung zum Asylpaket II sagte: Die Behauptung einer generellen Grundrechtswidrigkeit ist falsch, jedenfalls soweit man sich auf das stützt, was die Gerichte sagen. Das Bundesverfassungsgericht wies einen Eilantrag gegen die aktuelle Regelung zurück, und auch der Straßburger Menschenrechtsgerichtshof betont, dass es kein Individualrecht auf Familienzusammenführung gibt. Das gilt übrigens nicht nur für die materiellen Ausschlusskriterien, also etwa für die fehlende Lebensunterhaltssicherung, sondern auch für Wartefristen. So bestätigten das Schweizer und das österreichische Bundesverwaltungsgericht in den letzten Monaten, dass die dortige dreijährige



Nur zur dienstlichen Verwendung

Wartefrist bei subsidiärem Schutz menschenrechtskonform sei und auch nach drei Jahren ein Nachzug regelmäßig verweigert werden könne, wenn die Familie auf Sozialhilfe angewiesen sei.

Drittens besitzt der Gesetzgeber, also Sie, einen Gestaltungsspielraum; aber dieser ist nicht absolut. Eine gemeinsame - und auch richtige - Linie der nationalen und europäischen Gerichte besteht darin, in Härtefällen eine grundrechtsbedingte Ausnahme einzufordern. Deshalb ist die Härtefallklausel des § 22 Aufenthaltsgesetz so wichtig, weil sie gegebenenfalls im Wege der grundrechtskonformen Auslegung diejenigen Härtefälle auffängt, in denen ein verweigerter Familiennachzug grundrechtswidrig wäre.

Ebendies sagte ich schon bei der Anhörung zum Asylpaket II. Hierfür erfuhr ich viel Kritik. Es stellt mich daher durchaus zufrieden, dass die Gerichte meiner Argumentation folgen, und zwar unter Einschluss des Verwaltungsgerichts Berlin, das im November letzten Jahres die Verfassungskonformität der aktuellen Aussetzung ausdrücklich bestätigte und sodann in einer gesondert gelagerten Konstellation einen einzelfallbezogenen Härtefall annahm. In einem Satz: Auch die verlängerte Aussetzung ist grundrechtskonform, solange für Härtefälle eine Ausnahme gilt.

Viertens hörten wir schon, dass sich die Grundrechtsprüfung an vielfältigen Kriterien orientiert. In meiner schriftlichen Stellungnahme habe ich diese bewusst ausführlich geschildert: zum einen, um die pauschale Behauptung eines Grundrechtsverstoßes durch detaillierte Nachweise nachhaltig zu entkräften; zum anderen, um dem Gesetzgeber aufzuzeigen, dass die Grundrechtsjudikatur als Inspirationsquelle dienen kann, sofern er anstelle eines „Alles oder nichts“ einen abgestuften Nachzug nach bestimmten Kriterien ermöglichen möchte. Berücksichtigen könnten Sie den Lebensunterhalt und deutsche Sprachkenntnisse, ebenso das Kindesalter, den Aufenthaltsort der Verwandten, eventuelle Straftaten oder den Trennungsgrund. All das machen auch die Gerichte. Der Gesetzentwurf der FDP enthält Ansätze, die so oder ähnlich gewiss auch die Große Koalition aufgreifen könnte, um zu be-

stimmen, wer innerhalb des Kontingents nach geordnet und nicht willkürlichen Kriterien zuerst kommen darf.

Fünftens ist auch das Kindeswohl nach der Kinderrechtskonvention zu berücksichtigen, auch wenn diesem entgegen einer missverständlichen deutschen Übersetzung kein hierarchischer Vorrang vor anderen Erwägungen zukommt. Weitere Einzelheiten finden Sie in meiner Stellungnahme.

Sechstens - und letztens - folgt aus den Grundrechten, so wie die Gerichte es handhaben, keinesfalls, dass jeder Familiennachzug irgendwann genehmigt werden müsste. Das gilt sowohl im Fall von Ausländern und Deutschen, die rechtmäßig im Bundesgebiet leben und auch nicht immer einen Familiennachzug genehmigt bekommen, als auch bei Flüchtlingen. Der Gesetzgeber kann den Nachzug nicht nur mit einer Wartefrist versehen, also zeitlich staffeln, sondern ihn zugleich auch konditional bedingen, also von materiellen Kriterien abhängig machen, die mit oder ohne Wartefrist zu erfüllen sind.

Ob eine solche Regelung dann grundrechtskonform ist, hängt neben den Umständen jedes Einzelfalls immer auch davon ab, wie zeitlich gestaffelte Wartefristen und konditionale Bedingungen miteinander kombiniert sind. So betraf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1987, die eine dreijährige Wartefrist für verfassungswidrig erklärte, vorrangig Personen - damals vor allem Türken -, die bereits in Deutschland geboren worden waren, über ausreichenden Wohnraum verfügten und nicht auf Sozialleistungen angewiesen waren.

Nun ist es im Rechtsstaat immer eine Tugend, wenn für die Betroffenen Planungssicherheit besteht. Vor diesem Hintergrund ist es sicher sinnvoll, dass der Gesetzentwurf der Unionsparteien jetzt in einem ersten Schritt nichts übers Knie brechen möchte und angesichts einer geschäftsführenden Regierung den Status quo erst einmal verlängert. Aber im Frühjahr dieses Jahres sollte der Bundestag zügig die Kriterien festlegen, anhand derer dann dauerhaft über einen Nachzug zu entscheiden ist.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Möglich wäre hierbei auch - Herr Dedy hat das freundlicherweise erwähnt -, dass Sie zwei unterschiedliche Regelungen erlassen: eine für diejenigen, die schon im Land sind, und eine andere für diejenigen, die erst künftig einreisen. Das hat auch der Sachverständigenrat, dem ich als einziger Jurist angehöre, heute Morgen in einer Pressemitteilung so vorgeschlagen. Dabei sollten Sie immer in dem Bewusstsein handeln, dass Ihnen die Grundrechte einen Spielraum zur demokratischen Gestaltung lassen, und zwar in Bezug auf diejenigen, die hier sind, ebenso wie in Bezug auf diejenigen, die kommen. Hierbei können Sie sich dann durchaus auch an den Kriterien orientieren, die die Gerichte anwenden. - Danke.

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Vielen Dank, Professor Thym. Sie haben von dem südbadischen Rabatt Gebrauch gemacht.

(Heiterkeit)

Last, but not least Professor Zimmermann, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Andreas Zimmermann (Universität Potsdam): Sehr verehrter Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Als Schwabe hoffe ich ebenfalls auf Ihre Nachsicht, falls ich überziehen sollte - wovon ich im Moment aber nicht ausgehe.

(Heiterkeit)

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Schauen wir mal.

(Heiterkeit)

Sachverständiger Prof. Dr. Andreas Zimmermann (Universität Potsdam): Vielen Dank. - Ich darf mich für die - wenn auch etwas kurzfristige - Einladung bedanken. Ich werde auf völkerrechtliche Fragen wie auf die Vereinbarkeit einer Wartefrist Bezug nehmen: erstens mit dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, IPbpR, zweitens mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, EMRK, und drittens mit der Kinderrechtskonvention.

Zunächst zum IPbpR. Insoweit genügt es, neben meiner schriftlichen Stellungnahme auf eine Positionierung des Menschenrechtsausschusses, des Überprüfungsremiums nach dem Pakt, aus dem Jahr 2016 zu einer dänischen Regelung mit einer dreijährigen Wartefrist für eine vergleichbare Fallgruppe hinzuweisen. Der Menschenrechtsausschuss ging nach dem Pakt davon aus, eine solche dreijährige Wartefrist sei mit dem Pakt nicht vereinbar. Er forderte den Vertragsstaat Dänemark, das Königreich Dänemark, auf, „in compliance with the Covenant“, in Erfüllung der Paktverpflichtungen, das Gesetz entsprechend zu modifizieren. Ich weise insoweit auch darauf hin, dass das soeben erwähnte Urteil des VG Berlin davon ausgeht, dass eine zweijährige Wartefrist - Zitat - „noch verhältnismäßig“ sei, dort im Lichte des Grundgesetzes und der EMRK.

Zweiter Punkt: EMRK. Dazu ist hier schon einiges gesagt worden. Ich will mich fokussieren auf die Frage eines etwaigen Verstoßes gegen Artikel 8 EMRK in Verbindung mit Artikel 14 EMRK, dem akzessorischen Gleichheitssatz nach der Menschenrechtskonvention. Es ist richtig, dass es nach Artikel 8 EMRK keinen unbedingten Anspruch auf Zuzug gibt; das ist unstrittig, jedenfalls aus meiner Sicht. Aber man muss aufgrund von Artikel 14 EMRK gleich behandeln. Der Vertreter der Vereinten Nationen, Herr Dr. Bank, hat bereits darauf hingewiesen, dass jedenfalls faktisch, aber wohl auch rechtlich die Positionierung von GFK-Flüchtlings einerseits und subsidiär Geschützten andererseits nicht wesentlich ungleich ist. Ob man daraufhin eine Ungleichbehandlung mit Blick auf Artikel 14 EMRK wird rechtfertigen können, erscheint zumindest fraglich.

Mit meinem dritten Punkt bin ich bei der Kinderrechtskonvention. Dies betrifft evidenterweise nur solche Sachverhalte mit einem Kinderbezug, also eine beschränkte Fallgruppe - aber immerhin. Die Kinderrechtskonvention, bei der Deutschland natürlich auch Vertragspartei ist, verpflichtet die Vertragsparteien, Anträge auf Familiennachzug - ich zitiere jetzt die deutsche amtliche, nicht authentische Übersetzung - „wohlwollend, human und beschleunigt“ zu bearbeiten. Es heißt darin: „... doit être



Nur zur dienstlichen Verwendung

considéré ... dans un esprit positif avec humanité et diligence“. Diesen Wortlaut müssen wir uns jetzt einmal im Einzelnen anschauen.

Zu der Frage, welche Bedeutung die Konvention hat - Stichwort „primary consideration“ - habe ich in meiner schriftlichen Ausarbeitung bereits etwas gesagt. Die Richtigkeit des Verweises auf „a primary consideration“ statt auf „the primary consideration“ ist vom Kollegen Lorz - jetzt Kultusminister in Hessen - bereits 2010 hinreichend widerlegt worden; Kollege Lorz ist ja wohl diesbezüglich unverdächtig.

„Doit être considéré“ bedeutet: „muss bearbeitet werden“. Das VG Berlin sagte in seiner Entscheidung vom November letzten Jahres, dass sich gerade aus der Kinderrechtskonvention, aus diesem „doit être considéré“, eine Verpflichtung zur Einzelfallprüfung ergibt. Es muss zudem wohlwollend - „in a positive manner“ - geprüft werden. Schließlich muss human geprüft werden, was einen Verweis auf Schutz im Herkunftsland in aller Regel ausschließt. Zudem muss es zügig behandelt werden. Und das alles als „primary consideration“ - kraft der völkerrechtlichen Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland.

Jetzt zu der Frage des § 22 Aufenthaltsgesetz und dazu, ob eine grundrechts- und völkerrechtskonforme Auslegung des § 22 Aufenthaltsgesetz insoweit ausreicht, um diesen Verpflichtungen nachzukommen. Ich weise zunächst darauf hin, dass etwa das OVG Berlin-Brandenburg in einer Entscheidung vom 8. Januar 2018 bei der Prüfung von § 22 Aufenthaltsgesetz die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland nicht mit einem Wort erwähnt hat. Wir sehen also, der Verweis auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen läuft auch in der Praxis der deutschen Oberverwaltungsgerichte - hier war das OVG Berlin-Brandenburg das zuständige Gericht - weitgehend leer. Das heißt, die Gerichte nehmen das Regel-Ausnahme-Verhältnis der §§ 103 und 22 Aufenthaltsgesetz sehr viel ernster, als es hier zum Teil dargestellt wird. Hier sollte der Gesetzgeber gegebenenfalls nacharbeiten, um den Gerichten deutlich zu machen, dass

wir, die Bundesrepublik Deutschland, es mit unseren völkerrechtlichen Verpflichtungen sehr wohl ernst nehmen und ernst nehmen sollten.

Ich halte eine Ausnahmeregelung zwar für grundsätzlich möglich, wenn sie denn hinreichend sicherstellt, dass jedenfalls die „primary consideration“, das Kindeswohl, im Sinne der Kinderrechtskonvention ausreichend gewürdigt werden kann und auch gewürdigt wird. Ob das wirklich der Fall ist, mag man derzeit bezweifeln; ich habe ja eben auf den Beschluss des OVG Berlin-Brandenburg hingewiesen.

Letztlich - damit bin ich am Ende, Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren - kommt es darauf an, ob Sie hier eine Regelung treffen wollen, die völkerrechtlich auf Kante genäht ist. Wir alle wissen nicht, wo genau wir stehen. Letztlich wird darüber erst der Kinderrechtsausschuss in einem Individualbeschwerdeverfahren bzw. der EGMR in Straßburg im Staatenberichtsverfahren oder gegebenenfalls der Menschenrechtsausschuss nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges in vier, fünf Jahren zu entscheiden haben, mit der Folge, dass die entsprechenden Personen bis dahin kein Nachzugsrecht bekommen haben. Ob Sie das Risiko eines dann erst „ex post facto“ festzustellenden Völkerrechtsverstößes eingehen wollen, obliegt Ihrer wohlwollenden Entscheidung im Lichte von Artikel 3 der Kinderrechtskonvention. - Ganz herzlichen Dank.

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Wir danken Ihnen, Professor Zimmermann. - Damit sind wir am Ende der einleitenden Beiträge der Sachverständigen, die alle mit großer Präzision vorgebracht haben. Wir haben zehn Sachverständige in einer Stunde gehört; das muss man erst einmal schaffen.

Jetzt kommen wir zur ersten Fragerunde. Ich erteile dem Kollegen Dr. Harbarth für die CDU/CSU-Fraktion das Wort.

Dr. Stephan Harbarth (CDU/CSU): Meine Herren Sachverständige! Zunächst vielen Dank für Ihre Ausführungen und Ihre Vorbereitungen.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Wir erleben oft, dass im parlamentarischen Verfahren Änderungen vorgenommen werden. Die CDU/CSU-Fraktion erwägt, auch im vorliegenden parlamentarischen Verfahren Änderungen vorzunehmen. Wir haben uns in den Sondierungsgesprächen zwischen CDU und CSU auf der einen Seite und der SPD auf der anderen Seite bekanntlich auf ein Zielmodell verständigt, das besagt, dass der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten nicht gewährt wird. Es gibt ein Ausnahmekontingent von 1 000 Personen monatlich. Auf dem Weg zu dieser Zielstruktur denken wir über eine Vielzahl von Modellen nach. Insofern habe ich jeweils eine Frage an Herrn Professor Hailbronner und Herrn Professor Thym.

Wir denken insbesondere darüber nach, bereits im laufenden Gesetzgebungsverfahren festzulegen, dass die augenblickliche Regelung, dass ein Familiennachzug nicht gewährt wird, bis zu einer Neuregelung des Familiennachzugs insgesamt, längstens jedoch bis zum 31. Juli 2018, beibehalten wird - das wäre also eine Verlängerung des Status quo bis zu einer endgültigen Neuregelung - und dass bereits in diesem Gesetzgebungsverfahren, damit man sich darauf einstellen kann, geregelt wird, dass ab dem 1. August 2018 aus humanitären Gründen maximal 1 000 Menschen pro Monat eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann.

In den kommenden Wochen wollen wir in einem weiteren Gesetzgebungsverfahren die inhaltlichen Kriterien festlegen, anhand derer die Entscheidung zu treffen ist, welche Personen unter welchen Voraussetzungen in den Genuss einer solchen Aufenthaltserlaubnis kommen können. Ich wäre Ihnen für eine Einschätzung hierzu und gerne auch zu weiteren rechtspolitischen Modellen dankbar, die aus Ihrer Sicht gangbar sind, um das in den Sondierungsgesprächen vereinbarte Zielmodell zu verankern. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Danke, Herr Harbarth. - Professor Hailbronner.

Sachverständiger Prof. (em.) Dr. Kay Hailbronner (Universität Konstanz): Ich hatte schon angedeutet, dass ich ein solches Modell, das eine

Abwägung vorsieht - im Interesse einer Begrenzung des Familiennachzugs, jedoch mit der Option, nach Ablauf einer gewissen Zeit ein Aufenthaltsrecht zu erlangen -, für einen gangbaren Weg halte.

Bei einer reinen Kontingentlösung - zum Beispiel 1 000 pro Monat - tritt die Problematik auf, dass eine lange Warteliste entsteht. Meines Erachtens, Herr Dr. Harbarth, müsste man deshalb erwägen - das hatten Sie auch schon angedeutet -, zusätzliche Korrekturen einzubauen. Allerdings muss man dazu nicht notwendigerweise eine generelle Regelung im Sinne einer Härtefallregelung treffen - ich verweise hier auf die FDP-Vorschläge -, sondern kann bestimmte Kategorien von Personen herausgreifen, etwa diejenigen, die bereits seit längerer Zeit hier sind.

Es wird immer etwas pauschal gesagt: § 22 Aufenthaltsgesetz hat gar keine Bedeutung. - Die Exekutive hat aber über § 22 jederzeit die Möglichkeit, zum einen bestimmte Kategorien von Personen herauszugreifen und ihnen Familiennachzug zu gewähren, wenn man der Ansicht ist, dass es anders nicht zumutbar wäre, und zum anderen im allgemeinen Aufenthaltsrecht eine gesetzliche Regelung zu verankern, um bestimmten Personen nach Ablauf einer gewissen Zeit einen Familiennachzug zu ermöglichen.

Ich weiß nicht, ob ich mich klar genug ausgedrückt habe; aber ich denke, das, was Sie vorgeschlagen haben, wäre durchaus ein gangbarer Weg.

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Danke sehr. - Herr Professor Thym.

Sachverständiger Prof. Dr. Daniel Thym (Universität Konstanz): Vielen Dank. - Herr Harbarth, eine solche Regelung wäre rechtlich natürlich problemlos möglich. Sie stellte auch politisch sicher, dass bis zum 31. Juli eine Neuregelung in Kraft träte. Denn der aktuell vorliegende Vorschlag Ihrer Fraktion sieht zwar eine politische Verständigung darüber vor, dass man etwas Neues macht; dies wäre aber nicht rechtlich fest



Nur zur dienstlichen Verwendung

vorgegeben. Von daher könnte man so die politische Verständigung ins Recht überführen. Das könnten Sie machen.

Zu den Modellen der rechtlichen Regelung, die Sie erwähnt haben. Was mir bei der ganzen Diskussion auffällt, ist, dass sehr viel über diejenigen gesprochen wird, die schon im Land sind, also diejenigen, die 2015/16 kamen. Da geht es sehr viel um Methoden, um zu berechnen, wie viele jetzt nachgeholt werden könnten oder nicht. Man muss sich aber bewusst machen, dass die Regelung, die jetzt eingeführt wird, nicht nur für die Genannten gilt, sondern auch für alle, die in den kommenden Jahren nach Deutschland einreisen werden.

Wenn wir davon ausgehen - das ist keine Prognose, sondern nur ein Rechenmodell -, dass es in diesem Jahr 200 000 Asylbewerber gäbe, von denen 50 Prozent, also 100 000, Schutz erhielten, davon wiederum 40 Prozent subsidiären Schutz, dann handelte es sich allein im Jahr 2018 um 40 000 neue Personen, die subsidiären Schutz erhielten und bei denen es natürlich auch Familiennachzug gäbe. Das heißt, Sie müssen sich - erst recht, wenn Sie mit Kontingenten hantieren - immer die Frage stellen: Wie gehen wir mit denjenigen um, die noch kommen?

Eine Möglichkeit bestünde darin, dass Sie - das hatte ich vorhin angedeutet - zwei verschiedene Regelungen erlassen, bei denen Sie unterschiedliche Kriterien vorsehen könnten: eine Regelung für diejenigen, die schon im Land sind, und eine für diejenigen, die in Zukunft einreisen.

Eine Gefahr bei einer Kontingentregelung ist, dass so etwas wie eine Warteschlange entsteht und dass sie letzten Endes sehr lang werden kann. Im US-Recht gibt es sehr großzügige Zugangsregeln - auch Familienangehörigen, die nicht zur Kernfamilie gehören, wird Zugang gewährt -, aber auch Wartezeiten von teilweise 30 oder 40 Jahren. Dies droht in Deutschland wahrscheinlich nicht; aber man würde es gewiss auch nicht wollen.

Das heißt, man muss die Kriterien so festlegen, dass es kein „First come, first served“ gibt und

man sich hinten in der Reihe anstellen muss. Man muss materielle Kriterien humanitärer, wirtschaftlicher oder integrationsbezogener Art entwickeln, mit denen man innerhalb der Gruppe derjenigen Personen, die prinzipiell für einen Familiennachzug in Betracht kommen, priorisiert, also festlegt, wer zuerst drankommt. Das ist gesetzgebungstechnisch sicherlich nicht einfach zu realisieren, weswegen ich insgesamt den Ansatz für richtig halte, jetzt erst einmal die Frist zu verlängern und in wenigen Wochen oder Monaten in aller Ruhe über eine Neuregelung nachzudenken. Denn wenn Sie das jetzt zu schnell übers Knie brächen, liefen Sie Gefahr, eine Regelung zu schaffen, die nachher, in der Anwendung, unheimlich große Probleme bereitet. - Danke.

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Vielen Dank, Herr Thym. - Jetzt wandert das Fragerecht zur SPD-Fraktion. Frau Heinrich, bitte.

Gabriela Heinrich (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Herr Professor Dr. Thym, ich möchte da gleich anschließen. Sie haben gesagt, dass wir im Moment vor allen Dingen über die Menschen sprechen, die bereits im Land sind und subsidiären Schutz erhalten haben, und Sie haben vorhin, in Ihrem ersten Beitrag, darüber gesprochen, dass es so etwas wie Planungssicherheit geben muss. Tatsächlich ist es ja so, dass diese Menschen durch die Gesetzesänderungen vor zwei Jahren in eine Warteschleife gekommen sind und davon ausgehen, dass sie mit Ablauf der Frist im März ihre Anträge stellen können. Wie sehen Sie dies im Zusammenhang mit der Planungssicherheit? Sollte ab diesem Moment eine Antragstellung möglich werden?

Dann hätte ich eine Frage an Herrn Dr. Bank, und zwar in Bezug auf die Regelungen unserer europäischen Nachbarn, die viele Flüchtlinge aufgenommen haben: Wie unterscheiden sie rechtlich, auch im Zusammenhang mit dem Familiennachzug, zwischen GFK-Flüchtlingen und Flüchtlingen mit subsidiärem Schutz? - Danke schön.

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Herr Thym.

Sachverständiger Prof. Dr. Daniel Thym (Universität Konstanz): Vielen Dank. - Frau Heinrich, ich



Nur zur dienstlichen Verwendung

stehe natürlich voll und ganz zu dem, was ich gesagt habe: Im Rechtsstaat ist Planungssicherheit eine Tugend.

Ich habe mir in der Vorbereitung auf die heutige Anhörung die Materialien zum Asylpaket II angeschaut, sogar die Plenardebatte im Bundestag, um zu sehen, was damals in Bezug auf die Frage diskutiert wurde, was eigentlich 2018 passiert. Ich habe festgestellt: Man hat gar nicht groß darüber nachgedacht. Die Debatte drehte sich im Wesentlichen um die Frage: Wollen wir die Aussetzung oder nicht? Die Frage, was die Rechtslage im Jahr 2018 sein wird, stand damals nicht groß auf der Agenda. Auch in der Begründung wurde einfach nur wiedergegeben, dass dann die Regelung eben ausläuft. Das heißt, eine wirkliche politische Verständigung hat es nicht gegeben. Es mag bei sehr vielen eine Erwartung gegeben haben, dass es bei der Rechtslage bleibt, auch bei den betroffenen Personen. Aber man hat die Sache wohl in der Tat offengelassen, was politisch - auch für die betroffenen Personen - vielleicht nicht das allerbeste Vorgehen war.

Im Hinblick auf die Frage, ob daraus ein verfassungsrechtliches Argument in Sachen Vertrauensschutz wird, wäre ich extrem vorsichtig, weil man eigentlich nie darauf vertrauen kann, dass sich die Rechtslage nicht ändert. Man könnte allenfalls über Rückwirkungsprobleme reden; aber die haben wir hier nicht wirklich, weil der Sachverhalt noch nicht abgeschlossen ist, sondern wir über die Zukunft reden.

Die Frage, ab welchem Zeitpunkt man Anträge administrativ zulässt, verweist auf eine Problemlage, die wir schon in der Gegenwart haben und die - nicht in gesetzgeberischer Hinsicht, aber in administrativer Hinsicht - erst recht dann auftreten wird, wenn sich die angehende Große Koalition auf eine Neuregelung verständigt. Er geht darum: Wie setzt man die Neuregelung in der Praxis um? Dabei ist der Blick darauf zu richten, dass Konsulate in Ländern betroffen sind, die offensichtlich bürokratische Probleme haben, der Blick auch darauf, dass uns die Kinderrechtskonvention verpflichtet, zügig zu prüfen. Deshalb muss der Staat hier Ressourcen vorhalten. Nach meiner Kenntnis der Verwaltungsabläufe in den

Botschaften ist vielleicht gar nicht die entscheidende Frage, ab welchem Zeitpunkt man individuelle Anträge zulässt. Viel wichtiger ist in der Vorbereitung, dass der Staat - konkret das Auswärtige Amt - entsprechende bürokratische Vorsorge trifft, was Personal, Computersysteme und Verfahrensabläufe anbelangt, damit eine Regelung, wenn sie dann kommt, zügig umgesetzt werden kann. Die bürokratische Vorbereitung ist also immens wichtig. Die Frage, ab wann man sozusagen seinen Brief abschicken kann, ist vielleicht eine nachgelagerte Frage. Bei der Bürokratie bestehen Defizite, und da muss man aktiv werden, auch im Lichte der Kinderrechtskonvention - da ist sie mal wirklich relevant.

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Danke. - Herr Dr. Bank, bitte.

Sachverständiger Dr. Roland Bank (UNHCR Deutschland): Vielen Dank. - Das Bild in Europa, unter den europäischen Mitgliedstaaten, ist uneinheitlich; aber in einer Mehrheit der Staaten gibt es eine Gleichbehandlung subsidiär Geschützter mit Flüchtlingen: In 15 der 28 EU-Mitgliedstaaten gibt es eine vollständige Gleichstellung mit Flüchtlingen. Dazu kommt Schweden, wo es im Prinzip eine Gleichstellung gibt, die aber für drei Jahre ausgesetzt ist. Man muss schauen, wie die Neugestaltung dort aussehen wird bzw. ob man zu der bisherigen Rechtslage zurückkehren wird. In Slowenien ist ein Jahr Wartefrist für subsidiär Geschützte vorgesehen, ansonsten sind die Voraussetzungen aber die gleichen wie für Flüchtlinge. Ich zähle kurz die Staaten auf, in denen es eine Gleichbehandlung gibt: Belgien, Bulgarien, Kroatien, Estland, Frankreich, Irland, Italien, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Polen, Portugal, Spanien, Rumänien und Vereinigtes Königreich.

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Danke sehr. - Jetzt wandert das Fragerecht zur AfD-Fraktion. Herr Dr. Hartwig.

Dr. Roland Hartwig (AfD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Ich habe zunächst eine Frage an Professor Hailbronner. Diese Frage möchte ich mit einem Zitat von Herrn Professor Papier, dem



Nur zur dienstlichen Verwendung

früheren Präsidenten des Bundesverfassungsgerichtes, beginnen, der gesagt hat, dass ein „Recht auf Asyl oder auf internationalen Schutz“ dann nicht bestehe, wenn Flüchtlinge „anderweitig im Heimatland Schutz finden“ können oder wenn sie „durch Staaten gekommen“ seien, in denen sie „vor Verfolgung sicher“ waren. Das teilen wir in vollem Umfang.

Wir wissen, dass viele der subsidiär Schutzberechtigten aus Sammellagern in der Türkei und anderen Anrainerländern Syriens und des Iraks stammen. Meine Frage an Sie: Können diese Menschen überhaupt berechtigt subsidiären Schutz beanspruchen, und wenn nein - was wir meinen -, entfällt damit nicht von vornherein jeder Anspruch auf Familiennachzug?

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Herr Hailbronner.

Sachverständiger Prof. Dr. Kay Hailbronner (Universität Konstanz): Es ist völlig eindeutig: Das Verfassungsrecht - Artikel 16a Absatz 2 Grundgesetz - schließt diejenigen vom Asylrecht aus, die aus einem sicheren Drittstaat eingereist sind. Nun ist ja aus der asylpolitischen Diskussion bekannt, dass diese Bestimmung vom Unionsrecht überlagert wird. Das Unionsrecht erlegt uns eine Verpflichtung auf im Hinblick auf diejenigen, für die die Bundesrepublik Deutschland nach den Kriterien der sogenannten Dublin-III-Verordnung eine Zuständigkeit hat - derzeit diskutiert man ja über eine Revision der Dublin-III-Verordnung -, entweder aufgrund der dort festgelegten Zuständigkeitskriterien - Familie, Erteilung eines Visums oder ähnliche Aspekte - oder aufgrund anderer Aspekte, zum Beispiel bei humanitärer Übernahme; das ist ja die Kategorie der Personen, über die wir hier reden. So erklärt sich auch, dass eine sehr große Zahl von Personen, für die an sich andere EU-Mitgliedstaaten zuständig wären, in der Bundesrepublik Deutschland ins Asylverfahren kommen. Sicherlich wären nach den Dublin-Kriterien an sich andere EU-Mitgliedstaaten für die große Mehrheit der Personen zuständig, die sich in deutschen Asylverfahren befinden.

Über die Gründe, warum das so ist, diskutieren wir ja nun schon seit langer Zeit: Schwierigkeiten der Überstellung, administrative Schwierigkeiten, humanitäre Probleme im Hinblick auf Griechenland, Ungarn, Bulgarien und Rumänien. All das sind Gründe dafür, Herr Dr. Hartwig, dass wir hier Personen dieser Kategorie haben. Es nützt natürlich nichts, nur zu sagen: Es wäre schön, wenn wir mal eine Dublin-Regelung hätten, die funktionieren würde. - Die haben wir derzeit nicht.

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Danke. - Sie haben eine zweite Frage?

Dr. Roland Hartwig (AfD): Ja. - Meine zweite Frage geht an Professor Thym. Wir haben einiges darüber gehört, wie wünschenswert es wäre, Familien zusammenzuführen. Wir haben aber auch von den Städten, Gemeinden und Landkreisen gehört, dass die Integrationskapazitäten erschöpft sind. Wir sehen es auch an den Reaktionen der Bevölkerung in Städten wie Cottbus.

Dies führt mich zu meiner Frage. Familienzusammenführung kann und sollte in erster Linie in den Heimatländern erfolgen. Wäre das nicht etwas, was vom Gesetzgeber vorrangig zu prüfen wäre: die Möglichkeit, dass die Bundesregierung Verträge mit den betroffenen Heimatländern schließt, um eine Familienzusammenführung in den Heimatländern sicherzustellen?

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Herr Thym.

Sachverständiger Prof. Dr. Daniel Thym (Universität Konstanz): Vielen Dank, Herr Hartwig. - Sie sprechen ein Kriterium an, das in der Rechtsprechung der mit Menschenrechten befassten Gerichte, vom Bundesverfassungsgericht bis zum EGMR, eine große Rolle spielt. Es ist zu prüfen, ob die Familienzusammenführung anderweitig möglich ist, in Drittstaaten zum Beispiel; das kann der Heimatstaat sein, das kann ein anderes Land sein. Man muss sich dann aber auch bewusst machen, dass sich in den meisten Fällen die Familien in Ländern aufhalten, wo Bürgerkrieg herrscht oder schlechte Lebensbedingungen gegeben sind, sodass in vielen dieser Fälle eine Familienzusammenführung dort tatsächlich oder



Nur zur dienstlichen Verwendung

aus rechtlichen Gründen nicht möglich ist. Wenn man es realisieren könnte, dass das woanders möglich ist, wäre das eine mögliche Lösung. Aber so einfach geht das nicht. Man muss immer eine reale Möglichkeit haben. Wenn diese nicht existiert, dann scheidet dieses Kriterium aus, und andere treten in den Vordergrund.

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Danke sehr. - Jetzt ist der Nächste, der das Fragerecht innehat, Herr Thomae, FDP.

Stephan Thomae (FDP): Vielen Dank, Herr Präsident. - Vielen Dank, meine Herren Sachverständigen, für Ihre Gutachten. - Guten Morgen, Kolleginnen und Kollegen, meine Damen und Herren! Ich habe zwei Fragen - eine an Professor Thym und die andere an Professor Zimmermann - zur Kontingenzierung des Familiennachzuges bei subsidiär Schutzberechtigten.

Derzeit leben circa 91 000 subsidiär Schutzberechtigte in Deutschland. Einige von ihnen beantragen noch die Anerkennung. Nehmen wir einmal an, es bleibt bei ungefähr 90 000, und legen wir die Erfahrungswerte zugrunde, dass der Nachzugsfaktor bei etwa 0,3 bis 0,35 Prozent liegt: Die Nachzugszahl, bezogen auf die Kernfamilie, läge bei etwa 30 000 bis 40 000 nachziehenden Familienangehörigen. Wenn wir berücksichtigen - Herr Dr. Cremer hat das in meinen Augen zutreffend ausgeführt -, dass es sich um ein geregeltes Verfahren mit Antragstellung, Bescheidung von Anträgen, Visumerteilung und Einreise handelt, dann sehen wir: Vielleicht ist das ein Nachzugsstrom, der gar nicht so erschreckend ist, wie wir uns das manchmal vorstellen.

Wir werden es entweder mit wenigen geregelt Nachziehenden zu tun haben - wobei sich dann die Frage stellen würde, ob wir überhaupt eine Kontingenzierung benötigen, weil das Verfahren selbst dazu führt, dass sich die Situation entzerzt -, oder aber wir werden es mit einer hohen Zahl von nachziehenden Familienangehörigen, im oberen fünfstelligen, gar im sechsstelligen Bereich, zu tun haben. Dann würde das eintreten, was Professor Thym mündlich und auch im schriftlichen Gutachten ausführte: Es käme zu

einer Warteschleife. Damit wären wir verfassungsrechtlich gesehen in einer kritischen Situation, weil es nötig wäre, die Anträge nicht einfach nach beliebiger Reihenfolge, alphabetisch oder nach Eingang, zu bearbeiten, sondern zu priorisieren. Jetzt ist die Frage: Wie priorisieren wir denn dann? Man braucht ein Kriterium, und dann wären wir bei dem Vorschlag der Freien Demokraten, nämlich sachliche Kriterien anzuwenden. Deswegen meine Frage an Sie beide: Nimmt der Gesetzentwurf der Freien Demokraten nicht eigentlich schon vorweg - das schimmert in der Diskussion ein wenig durch -, dass wir nicht umhinkommen, sachliche Kriterien anzulegen?

Jetzt könnte man sagen: Wir haben schon eine Härtefallregelung gemäß § 22 Aufenthaltsgesetz. Aber er aber greift kaum. Von Januar bis September 2017 waren 19 Anwendungsfälle zu verzeichnen. Nun könnte man sagen, dass es vielleicht nicht mehr Härtefälle gibt. Aber das ist sehr unwahrscheinlich. Wahrscheinlicher ist, dass diese Bestimmung die verfassungsrechtliche Notwendigkeit nicht abbildet. Deswegen meine Frage an Sie: Wie und an welcher Stelle konkretisieren wir die Härtefallregelung am besten? In § 22 Aufenthaltsgesetz oder in § 29 Aufenthaltsgesetz, der einige Kriterien bereithält? Was wäre in Ihren Augen die richtige Vorgehensweise?

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Herr Thym.

Sachverständiger Prof. Dr. Daniel Thym (Universität Konstanz): Ich bin eingeladen als sachverständiger Juraprofessor. Als Jurist kann ich primär immer nur beurteilen, was rechtlich geht und was nicht geht. Die Antwort auf die Frage, was das Richtige wäre, beinhaltet auch politische Wertungen darüber, welche Kriterien man in den Vordergrund stellen möchte. Dafür bin ich natürlich nicht der richtige Ansprechpartner. Ich kann allerdings unter Verweis auf die Judikatur - das habe ich in meiner Stellungnahme gemacht - verschiedene Kriterien aufzeigen, an denen sich die Gerichte und entsprechend auch der Gesetzgeber orientieren können.

Ich stehe zu dem, was ich mündlich gesagt habe. Ihr Entwurf enthält eine Möglichkeit, wie man materielle Kriterien - wie sie im Übrigen auch in



Nur zur dienstlichen Verwendung

der Grundrechtsjudikatur aufscheinen - in eine mögliche Regelung zur Kontingentierung einbauen kann. Aber das setzt natürlich bestimmte politische Entscheidungen darüber voraus, welche Kriterien man anwenden möchte.

Was ich bei Ihrem Vorschlag schön fand - aber das wird im gesamten Aufenthaltsrecht, in allen Paragraphen, gemacht; darum ist es auch so unheimlich kompliziert -, ist, dass man sich abgestufte Regelungen überlegt, zum Beispiel wenn es um den Lebensunterhalt geht: Der Lebensunterhalt der Nachziehenden muss gesichert sein. Aber wenn er nicht vollständig gesichert ist, reicht eine überwiegende Sicherung aus. Das könnte man dann durch Sprachkenntnisse auf höherem Niveau kompensieren. Wenn man also ein gefordertes Kriterium nicht ganz erfüllt, kann man das durch bessere Erfüllung der Kriterien in anderen Bereichen kompensieren. Hier scheint die Logik von Punktesystemen durch, die manche Parteien im Bereich der Wirtschaftsmigration anwenden möchten, und das entspricht letztlich genau der Logik, der die Gerichte bei Einzelfallabwägungen in Grundrechtsfragen folgen. Aber wie baut man das ein? Das ist unheimlich schwierig. Ich beneide die Beamten im Bundesinnenministerium nicht um die Aufgabe, festzulegen, anhand welcher materieller Kriterien entschieden wird, wer kommt, und vor allem, in welcher Reihenfolge kommt.

Noch kurz zur Härtefallklausel. Der Grund, warum § 22 Aufenthaltsgesetz bisher nicht so intensiv genutzt wurde, hat zum einen wahrscheinlich mit administrativen Problemen zu tun, zum Beispiel, dass die Botschaften langsam arbeiten, hat aber auch damit zu tun, dass es bisher immer nur um einen Aufschub ging und nicht um die Frage: Darf derjenige kommen oder nicht? In dem Augenblick, in dem eine Neuregelung in Kraft tritt, wird diese Fragestellung ins Zentrum rücken. Bei den Gerichten, aber zuvor natürlich bei der Politik wird dann die Frage sehr relevant werden, ob die numerische Kontingentierung - die Obergrenze beim Familiennachzug, wenn Sie so wollen - quantitativ so bemessen ist, dass tatsächlich alle betroffenen Personen - in einem überschaubaren Zeitraum betrachtet - darunter

fallen. Aus grundrechtlicher Sicht wird man sagen: Die müssen früher oder später den Familiennachzug bekommen. - Wenn die Quotierung zu niedrig ist, besteht die Gefahr, dass die Gerichte sagen: Das ist zu wenig.

Man könnte die Quote dadurch entlasten, dass man sagt: Personen, die gewisse materielle Kriterien erfüllen, lassen wir auf jeden Fall zu, zum Beispiel jeden, dessen Lebensunterhalt gesichert ist. Die Quote gilt dann nur noch für die Härtefälle. Dadurch würde man die Quote entlasten und sicherstellen, dass die Gerichte sie nachher akzeptieren. Alles Weitere hängt sehr davon ab, was eine nähere Betrachtung der Anträge, so sie dann vorliegen, ergibt: Wie ist die Einzelfallsituation der betroffenen Personen? Über welche Herkunftsstaaten reden wir? Wie viele Kinder sind betroffen? Wie alt sind die Kinder? - Das kann man abstrakt nicht sagen. Man muss sich empirisch anschauen: Wie ist die Lage? Um welche Personen geht es? - Es geht nicht um Gesamtzahlen, sondern man wird sich näher anschauen müssen, wie die Personengruppe zusammengesetzt ist, welche Teilgruppen enthalten sind.

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Danke. - Professor Zimmermann.

Sachverständiger Prof. Dr. Andreas Zimmermann (Universität Potsdam): Vielen Dank. - Ich schließe unmittelbar an das an, was Kollege Thym insbesondere in seinem letzten Teil gesagt hat. Ich sage es zunächst etwas plakativ: Völkerrechtliche Verpflichtungen sind nicht kontingentierbar. Wir sind kraft Kinderrechtskonvention allen Antragstellern gegenüber verpflichtet, ihr Anliegen wohlwollend und unter maßgeblicher Berücksichtigung des Kindeswohls zu prüfen. Das legt in der Tat nahe, Kinder entweder generell aus einem etwaigen Kontingent herauszunehmen oder sie zusätzlich auf ein Kontingent draufzusatteln. Das setzt aber voraus - darauf ist bereits hingewiesen worden -, dass das bei den zuständigen Behörden - und das ist nicht nur das Auswärtige Amt, sondern das sind auch die Ausländerbehörden, die bisher nach § 22 Aufenthaltsgesetz ihre Zustimmung erteilen müssen - wirklich auch so geschieht und dass zumindest durch Verwaltungsvorschriften sichergestellt



Nur zur dienstlichen Verwendung

wird, dass das passiert. Hier reicht es nicht, dass der Bund das tut; denn gemäß bisherigem § 22 Aufenthaltsgesetz müssen auch die Landesbehörden zustimmen.

Wie man es im Einzelnen technisch regeln soll, lässt sich ex ante kaum oder nur schwer beurteilen. Jedenfalls glaube ich, dass die bisherige Regelung in § 103 Aufenthaltsgesetz in Verbindung mit § 22 Aufenthaltsgesetz ein relativ starres Regel-Ausnahme-Verhältnis beinhaltet, das den Gerichten und den Behörden nahelegt, zu sagen: § 22 Aufenthaltsgesetz ist eine extreme Ausnahme, er kann so gut wie nie zur Anwendung kommen; denn die Regel ist, dass es quasi keinen Nachzug gibt. Das wird in dem bereits erwähnten Beschluss des OVG Berlin-Brandenburg von Anfang Januar 2018 deutlich, wo völkerrechtliche Verpflichtungen überhaupt nicht in den Blick genommen werden. Deswegen liegt es nahe, die Regelung - die Aussetzung ist möglich, aber nur unter Beachtung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland - in § 22 aufzunehmen. Ein Verweis in § 103 Aufenthaltsgesetz auf § 22 könnte nur für eine befristete Zeit funktionieren. Aber eigentlich reden wir nicht nur über drei, vier, fünf oder sechs Monate, sondern über - das ist ja der Elefant im Raum - eine langfristige Regelung. Sind wir doch auch mal offen! Dann liegt es nahe, die Regelungen in einem Gesamtpaket in die entsprechende Norm hineinzuschreiben; § 103 mit der Regelung zur Aussetzung wäre dann ja weg. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Vielen Dank. - Jetzt geht das Fragerecht an die Fraktion Die Linke. Frau Jelpke.

Ulla Jelpke (DIE LINKE): Danke, Herr Vorsitzender. - Meine Damen und Herren, in den vergangenen Tagen haben betroffene Flüchtlinge, die subsidiären Schutz genießen - sowohl am Samstag als auch heute Morgen -, noch einmal deutlich gemacht, dass Familienleben für alle gewährleistet sein muss. Ich finde es sehr interessant, was sie in ihrem Flugblatt schreiben. Sie dokumentieren, dass es ein Versprechen seitens des BAMF gab, dass sie aufgrund ihres Schutzstatus ihre Familien nach zwei Jahren nachholen können. Darüber hinaus ging es um

die Beurteilung des gegenwärtigen Verfahrens. All dies ist eindrucksvoll dokumentiert.

Meine Fragen gehen an Herrn Cremer. In diesen von mir genannten Diskussionen wird die Frage nach der Rechtsstaatlichkeit aufgeworfen. Es geht vor allen Dingen um die Frage, wie sich das mit dem Vertrauensschutz vereinbaren lässt. Deshalb meine Frage: Ist das derzeitige Vorgehen verhältnismäßig und mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes vereinbar?

Zu meiner zweiten Frage. Ich bin etwas verwundert, dass das Grundsatzurteil zur Familienzusammenführung von 1987 sehr unterschiedlich interpretiert wird. Ich möchte noch einmal festhalten: Das Gericht hat damals gesagt, dass auch Nichtdeutsche einen Anspruch auf Familiennachzug haben. Das Gericht hat sich auf Artikel 6 Grundgesetz bezogen und betont: Eine dreijährige Ehebestandszeit als Bedingung für einen Nachzug ist nach Auffassung des Gerichts eindeutig verfassungswidrig.

Wir hatten die Debatte ja eben schon einmal. Wir alle wissen, dass die Betroffenen, die Familien, sogar mehr als zwei Jahre auf die Familienzusammenführung gewartet haben, wenn man die Zeit hinzuzählt, in der die Anträge bearbeitet werden. Voraussetzung wäre, dass die Familienzusammenführung ab März 2018 möglich ist. Ich möchte Herrn Cremer die Möglichkeit geben, auf Herrn Thym und Herrn Zimmermann zu antworten und auszuführen, wie beispielsweise die Kontingentregelung mit dem Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts vereinbar ist.

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Herr Cremer.

Sachverständiger Dr. Hendrik Cremer (Deutsches Institut für Menschenrechte e. V.): Vielen Dank. - In der Tat stellt sich die Frage, inwieweit das Gebot der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes gewährleistet ist. In der Gesetzesbegründung ist ausdrücklich erwähnt - Herr Thym hat darauf hingewiesen -, dass der Familiennachzug nach der Aussetzung wieder ermöglicht werden soll. Darüber hinaus sind die Be-



Nur zur dienstlichen Verwendung

troffenen in der Praxis seitens der Behörden immer wieder darauf hingewiesen worden, dass der Familiennachzug ab dem 16. März 2018 wieder möglich sein soll; auch Herr Jüsten hat darauf hingewiesen. Die Betroffenen haben auf die Zeit geguckt, es wurden Erwartungen geweckt. Die Betroffenen haben das Datum herbeigesehnt, und viele sehnen es vielleicht noch herbei. Und dieses Vertrauen wird jetzt erschüttert. Ich teile die Einschätzung von Herrn Jüsten, dass das Vorgehen zu einem dramatischen Vertrauensverlust der Betroffenen führt, sicherlich auch zu einem Verlust des Vertrauens in den Rechtsstaat Deutschland.

Sie haben ferner gefragt, inwieweit die Regelung der dreijährigen Aussetzung mit der Entscheidung von 1987 in Einklang steht und wie die Härtefallregelung in diesen Kontext einzuordnen ist. Ich glaube, es ist wichtig, den Fokus immer wieder auf diese Regelung und auf die Sachverhalte zu legen. Es geht hier um eine Regelung, die minderjährige Kinder, also die Kernfamilie betrifft. Der Begriff „Härtefallregelung“ wird oft verknüpft mit einem Familiennachzug nach § 22 Aufenthaltsgesetz. Das ist eigentlich unzutreffend. § 22 Aufenthaltsgesetz hat mit einer Regelung des Familiennachzugs nichts zu tun. Der Maßstab des Rechts auf Familienleben ist hier gar nicht Gegenstand, auch nicht der Vorrang des Kindeswohls.

Um eine Bewertung vornehmen zu können, ist es aus meiner Sicht elementar, den Fokus auf die Situation zu legen. Mit welcher Situation haben wir es zu tun? - Schon jetzt sind Familien zwei, drei Jahre lang voneinander getrennt; diese Situation haben wir jetzt schon. Das führt dazu, dass viele Kinder ihre Familienangehörigen gar nicht mehr sehen. Der Terminus der Wartezeit, der sich auf den Bestand der Ehe bezieht, ist hier insofern nicht ganz korrekt; denn während die Wartezeit vergeht, vergeht ihre Kindheit. Die Kinder werden volljährig, und dann werden sie von der Regelung ausgeschlossen. Das heißt: Wir haben die Vorstellung, dass die Familien nach einer gewissen Zeit zusammenkommen. Das gilt aber schon für diese bestehende Regelung nicht, und das wird auch bei der geplanten Kontingentierung nicht zutreffen. Das ist jetzt schon klar. Man

geht von falschen Vorstellungen aus. Wenn man die Realität betrachtet und die Regelungsvorschläge darüberlegt, stellt man fest, dass diese Regelungen dazu führen würden, dass auch weitere Familien nicht zusammenkommen.

Den Terminus der Wartezeit kann man vielleicht bei reinem Ehegattennachzug heranziehen: Ein Ehegatte wartet drei Jahre, und dann kann er den anderen Ehegatten nachziehen. In diesem Zusammenhang macht der Terminus Sinn; aber wenn ein 15-Jähriger drei Jahre wartet, dann ist er 18 und aus der Regelung raus. Auch seine Kindheit ist vorbei, und Kindheit lässt sich nicht nachholen. Insofern ist das Recht auf Familie in diesem Regelungszusammenhang - das wird deutlich, wenn wir den Fokus auf diese Regelung legen - extrem betroffen.

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Jetzt kommt die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Frau Amtsberg.

Luise Amtsberg (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Ich muss vorab eine Frage zum parlamentarischen Verfahren stellen - ich habe versucht, mich bemerkbar zu machen -: Den Äußerungen des Kollegen Harbarth habe ich entnommen, dass ein Änderungsantrag zum eigenen Gesetzentwurf vorgelegt werden soll. Ist das eine Absichtsbekundung, oder liegt der Änderungsantrag schon vor? Ich halte ihn in diesem Zusammenhang für relevant, da wir morgen zu einer Beschlussfassung kommen wollen. Das muss ich vorab fragen; das war anders nicht möglich.

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Kann jemand die Frage beantworten? Herrn Harbarth sehe ich im Moment nicht. - Herr Mayer.

Stephan Mayer (Altötting) (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Präsident. - Die Frage ist vollkommen nachvollziehbar, liebe Frau Kollegin Amtsberg. Der Änderungsantrag liegt noch nicht vor; aber er wird Ihnen auf jeden Fall rechtzeitig zugesandt werden, sodass Sie ausreichend Zeit haben, sich mit diesem Änderungsantrag auseinanderzusetzen.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Jetzt kommen wir zurück zur Anhörung und zu Ihrer Frage.

Luise Amtsberg (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Okay. Vielen Dank. Ich kann ja schnell lesen. Insofern nehme ich das mal so hin.

Meine erste Frage richtet sich an Prälat Jüsten. Vielen Dank für Ihre Ausführungen. Die Herren Dedy, Ruge und Lübking haben viel zum Thema Integrationsfähigkeit gesagt. Sie haben aus kommunaler Sicht verschiedene Kriterien zugrunde gelegt, die ich nicht alle teile, gerade vor dem Hintergrund, dass viele Einrichtungen in Deutschland derzeit leer stehen. Die Herren haben aber nicht darüber referiert, inwiefern der Familiennachzug die Integration begünstigen könnte. Insofern bitte ich Sie, Ihre Ausführungen in Ihrer Stellungnahme zur Lebenssituation von anerkannten Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen aus Syrien und dem Irak - Sie haben gesagt, dass sie gleich sei - zu konkretisieren. Vor allen Dingen bitte ich Sie, näher auszuführen, welche Konsequenzen sich daraus für die Integration dieser beiden Gruppen in die deutsche Gesellschaft ergeben. - Das ist meine erste Frage.

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Herr Jüsten.

Sachverständiger Prälat Dr. Karl Jüsten (Kommissariat der deutschen Bischöfe): Vielen Dank. - Die Türkei und der Libanon, zwei Nachbarländer von Syrien - wir sprechen hier ja hauptsächlich über syrische Flüchtlinge -, haben bisher sehr viel geleistet; das muss man wirklich sagen. Für das, was diese Länder geschafft haben, gebührt ihnen ein gehöriges Dankeschön. Aber diese Länder haben ihre Politik geändert. Wir können jetzt nicht mehr davon ausgehen, dass die subsidiär Geschützten in diesen Ländern Aufnahme finden können, zumindest nicht dauerhaft. Der Libanon ermöglicht einen legalen Aufenthalt nur noch für die Dauer von drei Monaten, und die Türkei gewährt generell gar keinen gesicherten Aufenthalt mehr. Von daher ist die Annahme, dass sie sich dort in sicheren Ländern befinden, dass sie dort

sicher untergebracht sind, nach unseren Kenntnissen falsch bzw. trifft nicht mehr zu.

Ich möchte gerne noch etwas anmerken zu dem Vorschlag von Herrn Dr. Harbarth, wenn ich darf, weil sich im Vergleich zu den Vorlagen, zu denen wir eingeladen worden sind, etwas geändert hat. Interessant ist, dass damit implizit anerkannt wird, dass wir ein humanitäres Problem haben. Und wenn man von einer gewissen Größenordnung von Personen spricht, bei denen man nun einen Härtefall konzidiert, wird damit anerkannt, dass es Härtefälle gibt. Das ist meines Erachtens ein Durchbruch in der Debatte. Dahinter können wir, glaube ich, nicht zurück, sondern wir müssen die geltende Rechtslage ändern. Ob Sie das nun im Juli tun oder sofort, sei dem Parlament anheimgestellt. Wenn ich Parlamentarier wäre, würde ich es gründlich und sofort machen.

Außerdem müssen wir die Regelung weit öffnen. Herr Thym, den Vorschlag, den Sie unterbreitet haben, halte ich, ehrlich gesagt, für vielleicht juristisch möglich, aber lebensfremd. Wie wollen Sie denn die einzelnen Personen abgrenzen? Wie wollen Sie ein solches System mit Punkten für Härten erstellen? Wie soll denn der arme Sachbearbeiter, der das anschließend bearbeiten muss, all diese verschiedenen Härten abwägen? Da werden immer Spielräume bleiben.

Ich finde es gut, dass Sie den Weg gehen, weil mir das zeigt, dass Sie gemerkt haben, dass die geltende Rechtslage wirklich gegen die Wand gelaufen ist und nicht funktioniert. Ich glaube aber, dass das von Ihnen vorgeschlagene System mehr Probleme als Lösungen mit sich bringt.

Es geht - darauf möchte ich noch einmal hinweisen - wirklich nur um die Kernfamilie, also um wahrscheinlich 40 000 Personen; diese Zahl hat Herr Thomae in den Raum geworfen. Herr Thym, Sie haben von denen gesprochen, die sich in der Warteschleife befinden. Wahrscheinlich reden wir tatsächlich nur über die Größenordnung, die Sie genannt haben, Herr Thomae. Vor diesem Hintergrund verstehe ich überhaupt nicht, warum der Gesetzgeber nicht in der Lage ist, sofort zu handeln und die geltende Rechtslage so zu ändern, wie wir das vorgeschlagen haben.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Das war jetzt eine etwas ausführlichere Antwort auf Ihre Frage, Frau Amtsberg. Ich gestehe, aufgrund der Ausführungen meiner Vorredner schien mir das notwendig zu sein. - Danke schön.

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Ich glaube, Frau Amtsberg war mit Ihrer Antwort durchaus einverstanden.

(Heiterkeit bei SPD, der LINKEN und dem BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Sie hatten noch eine zweite Frage.

Luise Amtsberg (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ja, kein Widerspruch von meiner Seite. - Vielen Dank für die ausführliche Beantwortung.

Ich habe noch eine Frage an Herrn Bank vom UNHCR. Die von der Aussetzung des Nachzugs betroffenen Flüchtlinge haben darauf vertraut - das wurde eben schon angesprochen -, dass sie ab dem 17. März 2018 wieder Anträge stellen dürfen. Deshalb frage ich vor dem Hintergrund der Frage von Frau Jelpke zugespitzt: Gilt für diese Personen nicht auch ein Vertrauensschutz bezogen auf die Zusagen, die der Rechtsstaat ihnen gemacht hat, zumal die Betroffenen vom Auswärtigen Amt, aber auch von den deutschen Vertretungen ermuntert wurden, sich für Anträge ab März 2018 zu registrieren? Das Verfahren lief ja die ganze Zeit.

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Herr Bank.

Sachverständiger Dr. Roland Bank (UNHCR Deutschland): Vielen Dank. - Ich sehe dieselben Probleme beim Vertrauensschutz wie Herr Cremer. Faktisch haben diese Menschen zwei Jahre lang gewartet, gehofft und die Trennung von ihren Familien irgendwie durchgestanden - mit der Zielmarke März 2018. Ihre Hoffnung wurde verstärkt durch die Möglichkeit, beim Auswärtigen Amt wieder Termine beantragen zu können.

Im Kontext der erfolgten Aussetzung des Familiennachzugs für einen Zeitraum von zwei Jahren stellt sich die Frage, wie lange man eine solche

Aussetzung überhaupt vertreten kann. Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung zu Artikel 8 EMRK ist der grundsätzliche Ausgangspunkt die Frage, ob eine Familienzusammenführung irgendwo anders überhaupt möglich ist. Das, was hier schon ein paarmal vorsichtig angesprochen wurde, möchte ich zugespitzt formulieren: In den Fällen, um die es hier geht, ist in aller Regel eine Zusammenführung in einem anderen Staat nicht möglich, definitiv nicht im Heimatland - da bestehen Gefahren; deshalb haben die betreffenden Personen Schutz bekommen -, aber im Regelfall auch nicht in anderen Erstaufnahmeländern, in denen sich vielleicht der Rest der Familie befindet.

Ich mache das am Beispiel einer syrischen Familie deutlich - Herr Jüsten hat das anklängen lassen -: Eine Wiedereinreise in die Türkei ist nicht möglich und in den Libanon nur unter sehr engen Voraussetzungen, sodass man darauf kaum wird verweisen können. Das heißt, auf unabsehbare Zeit wird es nicht möglich sein, eine Zusammenführung in einem anderen Land zu realisieren. Vor diesem Hintergrund ist eine dauerhafte Aussetzung der Familienzusammenführung rechtlich zweifelhaft.

Ansonsten gilt - das betont der EGMR immer wieder - das Beschleunigungsgebot. Für die Kinderrechtskonvention ist das ausführlich dargestellt worden. Der EGMR betont aber immer wieder, dass auch bei der Verfahrensausgestaltung das Beschleunigungsgebot gilt. Selbst wenn man rechtlich zu dem Ergebnis käme, dass mit besonderer Begründung eine Wartefrist möglich ist - wie lang die genau sein kann, ist abstrakt sicher nicht zu definieren -, muss man in diesem Kontext berücksichtigen, dass durch die Bearbeitungskapazitäten des Auswärtigen Amtes faktisch eine Staffe lung entsteht. So sind in 2016 rund 50 000 Visa für Personen aus Staaten, aus denen eine große Anzahl von Flüchtlingen kommt, erteilt worden. In 2017 waren es 54 000. An diesen Kapazitäten ändert sich ja nichts, wenn man die Frage beantwortet, ob man subsidiär Geschützten ein sofortiges Recht auf Familiennachzug einräumt oder es noch eine Zeit lang aussetzt. Es entsteht ohnehin eine Wartezeit. Die wiederum muss man berücksichtigen, wenn man sich fragt,



Nur zur dienstlichen Verwendung

um welchen Zeitraum die Wartezeit verlängert werden kann. Man muss auch fragen: Wie wirkt sich das auf das Vertrauen aus, zumal nach zwei Jahren gesetzlich verankerter Wartezeit jetzt das Verfahren eigentlich beginnen sollte?

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Danke schön. - Damit haben wir die erste Fragerunde abgeschlossen und treten in die zweite ein. Die CDU/CSU fängt wieder an. Herr Mayer oder Herr Schuster?

Stephan Mayer (Altötting) (CDU/CSU): Beide jeweils eine.

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Na gut, dann machen wir das so - aber nur eine und auch nur an einen Sachverständigen.

Stephan Mayer (Altötting) (CDU/CSU): Meine Frage richtet sich an Herrn Lübking. Ich nehme Bezug auf die Frage, die mein Kollege Dr. Harbarth gestellt hat. Frau Amtsberg hat auf den sich in Bearbeitung befindlichen Änderungsantrag Bezug genommen. Ich darf knapp skizzieren, worum es geht: In diesem Änderungsantrag wollen wir das Ergebnis der Sondierungsgespräche mit den Sozialdemokraten abbilden. Die Ergebnisse sind mittlerweile hinlänglich bekannt. Es geht darum, spätestens ab 1. August 2018 eine Kontingentlösung zu haben, die vorsieht, dass zu subsidiär schutzberechtigten Personen in Deutschland pro Monat höchstens 1 000 Personen nachziehen dürfen.

Meine konkrete Frage an Sie, Herr Lübking, ist, wie Sie eine derartige Regelung im Lichte der Belastung, der Beanspruchung der Kommunen, insbesondere des Wohnungsmarktes in den Kommunen, aber auch der Schulen und anderen Bildungseinrichtungen in den Kommunen, bewerten?

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Herr Lübking.

Sachverständiger Uwe Lübking (Deutscher Städte- und Gemeindebund): Sehr geehrter Herr Mayer, ich muss Ihnen von meinem Stuhl aus

den Rücken zudrehen. Das ist aber keine Unhöflichkeit.

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Es hilft nichts, Sie müssen ins Mikrofon sprechen. Herr Mayer trägt das aber; er ist hart im Nehmen.

(Heiterkeit)

Sachverständiger Uwe Lübking (Deutscher Städte- und Gemeindebund): Das Problem der Belastung der Kommunen entsteht nicht ausschließlich durch den Familiennachzug. Das Problem, das wir haben, ist - das habe ich ja schon geschildert -, dass die Belastung durch den Zuzug von Flüchtlingen regional ungleich verteilt ist. Dadurch, dass die Umsetzung der Wohnsitzauflage nicht funktioniert hat, haben einzelne Städte und Gemeinden einen Antrag auf negative Wohnsitzauflage gestellt mit der Folge, keine Geflüchteten mehr zugewiesen zu bekommen. Daran wird auch eine Kontingentierung nichts ändern, weil die Städte schlichtweg gesagt haben, dass sie keine Geflüchteten mehr aufnehmen können.

Es gibt Zahlen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, die besagen, dass von den 860 000 wohnungssuchenden Menschen in Deutschland - das sind Menschen, die nicht ausreichend mit Wohnraum versorgt werden können - rund 440 000 Geflüchtete sind. Es gibt Bundesländer, in denen bis zu 35 Prozent der Geflüchteten wieder in Gemeinschaftsunterkünfte zurückgewiesen werden mussten, weil Wohnraum nicht in ausreichendem Maße vorhanden ist. Es wird, egal welche Zahlen Sie nennen, schwierig, Menschen weiterhin aufzunehmen, Familien aufzunehmen, wenn es nicht den entsprechenden Wohnraum gibt. Hier haben wir also ein grundsätzlicheres Problem, das wir noch angehen müssen, was die Integrationsfähigkeit der Kommunen angeht.

Aber grundsätzlich noch einmal zu Ihrer Frage: Ja, wir haben immer gesagt, dass Familiennachzug ermöglicht werden sollte. Dabei muss aber bekannt sein, um welchen Umfang es sich handelt, und das ist eine Unbekannte. Wir haben



Nur zur dienstlichen Verwendung

ganz unterschiedliche Zahlen zu möglichen Familiennachzügen, vom IAB oder über das Auswärtige Amt; wir wissen es nicht. Wir kennen auch den Nachzugsfaktor nicht. Wenn man hier jetzt nicht unbedingt eine Obergrenze von 1 000 Geflüchteten vorsehen würde, sondern, wie auch Herr Professor Thym gesagt hat, nach Kriterien gewichten würde, wer einen Anspruch auf Familiennachzug bekommt - es geht um Fragen des Kindeswohls, der Sicherung des Lebensunterhalts, des Wohnraums; andere europäische Länder haben den Wohnraum entsprechend mit aufgenommen, insbesondere die skandinavischen Länder, die erhebliche Zuwanderung hatten -, dann würden wir das befürworten. Wahrscheinlich kämen wir sogar auf eine Zahl, die Sie jetzt mit den 1 000 ins Auge gefasst haben.

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Danke sehr. - Jetzt kommt der zweite Teil. Herr Kollege Schuster.

Armin Schuster (Weil am Rhein) (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Ich spreche die drei kommunalen Spitzenvertreter an, darf aber nur an einen eine Frage stellen, Herr Vorsitzender, oder?

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Eine Frage an einen Sachverständigen.

Armin Schuster (Weil am Rhein) (CDU/CSU): Ja, okay. Ich versuche es mit einem kleinen Trick.

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Nein, ich kann keinen Trick durchgehen lassen, auch bei der CDU/CSU-Fraktion nicht.

Armin Schuster (Weil am Rhein) (CDU/CSU): Dann stelle ich die Frage an Herrn Dr. Ruge. Habe ich es richtig verstanden, dass Sie ein eindeutiges Votum dafür abgegeben haben, dass wir zwischen den Konventionsflüchtlingen und den Flüchtlingen, die unter den Schutz des Grundgesetzes fallen, einerseits und den subsidiär Schutzbedürftigen andererseits durchaus differenzieren sollten, was das Thema Privilegierung anbelangt? Sie haben sich meiner Meinung nach eindeutig dafür ausgesprochen - deswegen frage ich nach -, den Familiennachzug für subsidiär

Geflüchtete zuzulassen, aber gekoppelt an die Auflage einer Privilegierung. Das heißt, es müssen Wohnraum, Arbeitsplatz oder sogar Sprachkenntnisse nachgewiesen werden.

Dann hätte ich noch eine Frage an Herrn Professor Hailbronner: Ist das sachlich erlaubt? Gibt es sachliche Gründe für eine solche Differenzierung?

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Lieber Herr Schuster, bei allem Respekt: Die anderen Fraktionen haben die Regel akzeptiert, dass ein Fragesteller zwei Fragen stellen darf, mehr nicht. Jetzt geht Ihre Frage an Herrn Ruge. Herrn Hailbronner muss jemand anderes fragen.

Sachverständiger Dr. Kay Ruge (Deutscher Landkreistag e. V.): Wir haben immer zwischen den Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention und den subsidiär Geflüchteten differenziert, weil der rechtliche Regelungskanon ein anderer ist. Den Familiennachzug für GFK-Flüchtlinge können wir nicht infrage stellen; der findet statt. Dieser ist nicht ausgesetzt; ihn gibt es. Deshalb ist die einzige Stellschraube, die wir rechtlich haben, der Nachzug zu subsidiär Geflüchteten. Wir haben uns immer dafür ausgesprochen, dass wir, wenn man so will, von einer EU-rechtlichen Sonderprivilegierung, die über das Völkerrecht hinausgeht, eher restriktiv Gebrauch machen. Auch angesichts der Regulatorik, dass wir subsidiär Geschützten zunächst nur eine Aufenthaltsberechtigung für ein Jahr geben, die wir danach, je nach Verlauf der Entwicklung im Heimatland, vielleicht auch für zwei Jahre gewähren können, also der grundsätzlich angelegten Begrenztheit des Aufenthaltsstatus, schätzen wir es so ein, dass eine Familienzusammenführung grundsätzlich restriktiver zu handhaben ist. Deshalb haben wir es generell für richtig gehalten, den Familiennachzug für zwei Jahre auszusetzen, und wir halten es nach wie vor für richtig, ihn sehr restriktiv zu handhaben.

Wenn Sie jetzt aus politischen und humanitären Gründen eine Aufweichung vornehmen mit einer Kontingentierung, die an Kriterien gebunden ist, dann scheint mir die Zahl von 1 000 noch durchaus akzeptabel zu sein. Aber alles, was auf eine



Nur zur dienstlichen Verwendung

generellere Ermöglichung des Familiennachzugs zu subsidiär Geschützten hinausläuft, widerspricht dem, was wir uns vorstellen.

Vorsitzender Dr. Wolfgang Schäuble: Danke sehr. - Jetzt geht das Fragerecht an die SPD-Fraktion. Herr Felgentreu wird die Fragen stellen.

Passend dazu - aber das ist reiner Zufall - wechselt jetzt der Vorsitz an den stellvertretenden Vorsitzenden, den Kollegen Oppermann. Ich bedanke mich persönlich bei den Sachverständigen und wünsche weiterhin eine gute Anhörung.

Dr. Fritz Felgentreu (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Meine Frage richtet sich an Herrn Professor Zimmermann. Wenn man den Härtefallbegriff insbesondere hinsichtlich der Kinderrechte über die Möglichkeiten des § 22 Aufenthaltsgesetz hinaus konkretisieren möchte, wie könnte man da vorgehen, auch natürlich damit dadurch nicht das Regel-Ausnahme-Verhältnis aus dem Lot gerät?

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Herr Professor Zimmermann hat das Wort.

Sachverständiger Prof. Dr. Andreas Zimmermann (Universität Potsdam): Vielen Dank. - Erstens zunächst der Hinweis, dass schon der bisherige § 22 Aufenthaltsgesetz nicht nur von dringenden humanitären Gründen, sondern alternativ auch von völkerrechtlichen Gründen spricht. Das heißt, schon nach der bisherigen Regelung gibt es neben den dringenden humanitären Gründen auch völkerrechtliche Gründe. Es muss also etwas Zusätzliches sein.

Zweiter Punkt. Wie kann man das, wenn wir davon ausgehen, dass es jedenfalls für minderjährige Kinder eine solche Zuzugsmöglichkeit geben muss, konkretisieren? Man kann natürlich auf das Alter der nachziehenden Kinder abheben. Man kann darauf abheben, ob sie völlig alleine sind oder „nur“ von einem Elternteil getrennt sind. Man kann darauf abheben, wie ihre Lebensbedingungen sind. Man kann darauf abheben, ob das Kind schon in der Bundesrepublik Deutschland aufhältig ist und nur ein Elternteil zuzieht oder ob sich das Kind möglicherweise in einer

deutlich schlechteren Situation etwa im Libanon, im Irak oder in der Türkei befindet. Das wären Kriterien, die alle bei der völkerrechtlich gebotenen wohlwollenden Prüfung unter maßgeblicher Würdigung des Kindeswohls in eine gesetzliche Regelung einzubeziehen wären.

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Vielen Dank. - Zweite Frage.

Dr. Fritz Felgentreu (SPD): Ich habe eine Nachfrage zu der völkerrechtlichen bzw. juristischen Perspektive. Zu den Kinderrechten gehört sicherlich beispielsweise der Zugang zu Bildung oder zu angemessener Unterkunft. Wir hören von den Kommunen, dass es gerade an dieser Stelle erhebliche Infrastrukturprobleme gibt. Kann man das in Bezug setzen? Tritt dadurch eine Relativierung der völkerrechtlich abgeleiteten Kinderrechte ein, von denen Sie eben gesprochen haben?

Sachverständiger Prof. Dr. Andreas Zimmermann (Universität Potsdam): Es ist schwierig, dazu generell-abstrakt Stellung zu nehmen. Natürlich kann man durchaus überlegen, abzuwägen, wenn etwa die Wohnsituation im bisherigen Aufenthaltsland gut wäre und hier nur ein Zuzug in eine Aufnahmeeinrichtung in Betracht käme. Das könnte vielleicht eine Rolle spielen. Aber in der Regel ist die Wohnsituation ganz schlecht; Herr Dr. Bank hat das bereits gesagt. Typisierend wird es doch so sein, dass aus der Sicht des Kindes die Situation in der Bundesrepublik Deutschland in aller Regel signifikant besser sein wird als in dem jeweiligen Land, in dem es sich derzeit aufhält, typischerweise meist in Flüchtlingslagern und ohne Schulbesuch. Wir kennen doch die Situation. Ich war in einem Lager in Jordanien. Von daher halte ich es für schwierig, zu sagen, die Aufnahme in einer Aufnahmeeinrichtung in der Bundesrepublik Deutschland sei so problematisch, dass es aus Sicht des Kindeswohls besser sein könnte, das Kind verbliebe im Libanon oder im Irak. Das entspricht nicht meiner Wahrnehmung der Realität vor Ort.

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Danke, Herr Zimmermann. - Nächster



Nur zur dienstlichen Verwendung

Fragesteller ist Herr Dr. Hartwig für die AfD-Fraktion.

Dr. Roland Hartwig (AfD): Vielen Dank. - Meine Frage geht an Prälat Dr. Jüsten. Sie haben sich im Namen der beiden großen Staatskirchen mit Nachdruck für den Familiennachzug von Menschen ausgesprochen, die nur vorübergehend in diesem Lande sein sollen. Das haben Sie weitgehend nicht juristisch untermauert; deshalb will ich Ihnen auch keine juristische Frage stellen. Sie sprachen aber davon, dass der Familiennachzug nur die Kernfamilie betrifft. Wie definieren Sie Kernfamilie? Ist damit auch die Zweit- oder Drittfrau eines Syrers mit ihren Kindern gemeint? Und wie wollen Sie von hier aus überhaupt feststellen, wer zu dieser Kernfamilie gehört?

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Herr Jüsten.

Sachverständiger Prälat Dr. Karl Jüsten (Kommissariat der deutschen Bischöfe): Relativ einfach kann ich katholisch darauf antworten: Vater, Mutter, Kind.

(Heiterkeit)

Das gibt mir aber die Gelegenheit, noch einmal auf das Thema Wohnraum zu kommen, das meine Vorredner schon angesprochen hatten.

Ein Hauptproblem wird sein, die Familien hier vernünftig unterzubringen. Nach unseren Kenntnissen liegt das Hauptproblem bei den Kommunen selber. Wir würden gerne wesentlich mehr Flüchtlingseinrichtungen bauen, als es uns leider möglich ist. Es wird entweder zu wenig Bauland ausgewiesen, oder die Genehmigungsverfahren dauern viel zu lange, oder - das ist das dritte Problem; da kann der Bundesgesetzgeber etwas tun - es gibt viel zu viele Hürden, die es den Kommunen unmöglich machen, diese Wohnungen zu bauen. Wenn Sie hier Erleichterungen schaffen würden, dann könnten wir relativ schnell den von den Kommunen zu Recht kritisierten Notstand beheben. Das ist relativ leicht zu machen. Dafür müssen wir keinen Koalitionsvertrag abwarten.

Ein weiteres Problem ist - das haben die kommunalen Spitzenvertreter bereits angesprochen -: Integration ist schwierig bis unmöglich, wenn Familien nicht im Verbund leben. Herr Dr. Hartwig, von daher bin ich Ihnen für Ihre Frage wirklich sehr dankbar. Sie haben nämlich noch einmal unterstrichen, wie wichtig es ist, dass die Kernfamilie zusammenbleibt. Sie werden es wahrscheinlich von Ihrer eigenen Familie kennen: Je mehr Sie das Gefühl haben, dass es Ihrer Frau und Ihren Kindern gutgeht, desto besser geht es Ihnen. Den Flüchtlingen wird es nicht anders gehen. - Danke schön.

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Danke, Herr Jüsten. - Herr Dr. Hartwig noch einmal.

Dr. Roland Hartwig (AfD): Das war zwar keine Antwort auf meine Frage, aber Sie müssen wissen, was Sie hier sagen.

Meine zweite Frage geht an Herrn Dr. Bank. Bis 2015 gab es, wenn überhaupt, nur einen sehr eingeschränkten Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte. Eine Voraussetzung damals war, dass der Lebensunterhalt der gesamten Familie hier in Deutschland ohne Inanspruchnahme öffentlicher Gelder sichergestellt ist. Würden Sie auch diese Mindestvoraussetzung über Bord werfen mit der Folge, dass Sie unserer Bevölkerung weiterhin die Einwanderung in unsere Sozialsysteme zumuten?

Sachverständiger Dr. Roland Bank (UNHCR Deutschland): Ich habe in meinem Eingangsstatement vor allen Dingen darauf abgehoben, dass es uns um eine Gleichbehandlung von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen geht, und zwar auch um eine Gleichbehandlung auf der Ebene der Privilegierung beim Familiennachzug. Diese Privilegierung gibt es bei Flüchtlingen - das ist im Europarecht und im deutschen Gesetz verankert - aus bestimmten Gründen. Dazu zählt, dass man an Personen, die aus ihrem Heimatland vor unmittelbar drohenden Menschenrechtsverletzungen, vor schwerer Gewalt, aus Furcht um Leib und Leben geflohen sind, nicht die gleichen Erwartungen hinsichtlich selbstständiger wirt-



Nur zur dienstlichen Verwendung

schaftlicher Lebensführung in einem Aufnahme-land stellen kann wie an andere Zuwanderer. Deshalb ist es wichtig und richtig, dass vorge- sehen ist, an Flüchtlinge keine Anforderungen in Bezug auf die wirtschaftliche Selbstständigkeit und Unabhängigkeit von sozialen Leistungen zu stellen. Dieselbe Erwartungshaltung haben wir bei subsidiär Geschützten, und zwar aus den denselben Gründen. Sie befinden sich in einer vergleichbaren Fluchtsituation und benötigen den gleichen Schutz.

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Vielen Dank, Herr Dr. Bank. - Für die FDP-Fraktion jetzt Herr Strasser.

Benjamin Strasser (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Meine Frage geht an Herrn Dedy; es ist eine eher praxisorientierte Frage. Sie haben ja in Ihrem Vortrag die Sicht der Kommunen ganz gut dargestellt, die Grenzen der Integrationsfähigkeit aufgezeigt und für einen Mittelweg zwischen völliger Freigabe und vollständiger Aussetzung des Familiennachzugs plädiert.

Wir als FDP-Fraktion haben in unserem Gesetz-entwurf versucht, diese Mittellinie zwischen Menschlichkeit und Machbarkeit abzubilden. Deswegen die Frage an Sie: Halten Sie die Krite- rien, die wir in Bezug auf die Integration vorge- schlagen haben, aus kommunaler Sicht für sach- gerecht, oder würden Sie andere oder weitere Kriterien ergänzen?

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Herr Dedy.

Sachverständiger Helmut Dedy (Deutscher Städtetag): Vielen Dank für die Frage. - Ich halte die Richtung, die Sie mit Ihrem Gesetzentwurf einschlagen, für richtig. Ich bin mir aber nicht ganz sicher, ob die Ausnahmeregelungen, die Sie getroffen haben, praktikabel sind. Das betrifft aber allgemein jede Lösung, auch die Sondie- rungslösung, die bestimmte Aspekte, sage ich einmal, vermengt. Die Sondierungslösung lautet: Kontingentierung plus humanitärer Härtefall. Ich finde es nicht ganz einfach, das miteinander in Einklang zu bringen. Bei Ihnen heißt es: wenn „eine Verzögerung ... eine besondere Härte ...

darstellen würde; hierbei ist das Kindeswohl be- sonders zu berücksichtigen“. Man muss ein biss- chen länger darüber nachdenken, bis man sich vorstellen kann, welcher Fall genau damit ge- meint ist und welcher Fall davon nicht mehr abgedeckt ist.

Um aber die Frage zu beantworten: Der Grund- satz Ihres Vorgehens scheint mir klug zu sein. Sie versuchen, genau der Position der Städte Rech- nung zu tragen. Wir wollen den objektiven Inte- grationsvoraussetzungen Rechnung getragen wis- sen, also auch den knappen Gütern. Herr Hart- wig, wir haben aber niemals gesagt, dass die In- tegrationsfähigkeit der Städte erschöpft ist. Das ist zumindest nicht meine Wortwahl gewesen. Daneben wollen wir auch dem Gedanken, dass die Familien zusammengehören und sie sich bes- ser integrieren können, wenn sie zusammen sind, Rechnung tragen. Auch hier gehen Sie in eine Richtung, die unserer Meinung entsprechen würde.

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Vielen Dank, Herr Dedy. - Die zweite Frage für die FDP stellt die Kollegin Teuteberg.

Linda Teuteberg (FDP): Danke, Herr Vorsitzen- der. - Meine Frage richtet sich an Professor Hailbronner, und zwar geht es um den Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes, der hier mehrfach angesprochen wurde. Hier möchte ich nach Ihrer Einschätzung bezüglich des juristischen Gehaltes des Vertrauensschutzes nachfragen. Hier liegt ja kein Fall der Rückwirkung vor, sondern es geht um das Vertrauen darin, dass der Gesetzgeber nichts ändern möge.

Ich finde es sehr wichtig, hier sauber zwischen dem Vertrauensschutz als verfassungsrechtlicher Kategorie, die wirklich geeignet ist, den Beurtei- lungsspielraum des Gesetzgebers einzuschrän- ken, und dem Vertrauensschutz als einem Ge- sichtspunkt politischer Abwägung, bei der man innerhalb des Beurteilungsspielraums, den der Gesetzgeber hat, zu unterschiedlichen Einschät- zungen kommen kann, zu unterscheiden. - Vielen Dank.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Professor Hailbronner.

Sachverständiger Prof. (em.) Dr. Kay Hailbronner (Universität Konstanz): Frau Teuteberg, ich kann es ganz kurz machen, weil Sie in Ihrer Frage die Antwort eigentlich schon vorweggenommen haben. Sie haben nämlich absolut richtig und völlig präzise zwischen dem juristischen Vertrauensschutz auf eine Nichtänderung dieser Lage, den es nicht gibt, und dem politischen Aspekt unterschieden.

Meines Erachtens sind die Erwägungen, die hier vorgebracht worden sind, deutlich im zweiten Bereich anzusiedeln. Es geht also nicht um den rechtlichen Bereich des Vertrauensschutzes, sondern darum, dass - das kann man nicht bestreiten - der betroffene Personenkreis gehofft hat, dass diese befristete Regelung beendet und nicht in irgendeiner Weise weitergeführt, sondern in einen Anspruch auf Familiennachzug überführt wird. Diese Hoffnung hat aber eben - das war Ihre Frage - keinen festen juristischen Anspruch begründet.

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Das sehe ich auch so. - Die nächste Frage hat die Kollegin Jelpke für Die Linke.

Ulla Jelpke (DIE LINKE): Danke, Herr Vorsitzender. - Ich habe zunächst noch eine Frage an Herrn Jüsten. Ich bitte Sie, noch einmal darüber zu sprechen, welche Auswirkungen die Debatte darüber, dass der Familiennachzug jetzt erneut ausgesetzt werden soll, bei den Betroffenen hat. Wir bekommen viel Post - bis hin zu Post von Menschen, die sagen, dass sie dem Suizid nahe sind. Es richten sich aber auch viele Helferinnen und Helfer an uns, also nicht nur Betroffene, sondern auch Menschen, die begleitend in der Flüchtlingsarbeit tätig, aber sehr frustriert sind. Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie noch einmal darstellen würden, was diese momentane Diskussion bei den Menschen, die solidarisch sind, und bei den Betroffenen eigentlich bewirkt.

Die zweite Frage stelle ich danach.

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Herr Jüsten.

Sachverständiger Prälat Dr. Karl Jüsten (Kommissariat der deutschen Bischöfe): Wir haben gerade noch eine Fachtagung genau zu diesem Thema gehabt. Sie sprechen die individuellen Härten an, die das für die Familien bedeutet. Sie treten tatsächlich ein - bis hin zu Depressionen und Verweigerungen. Es gibt extreme Schwierigkeiten, wenn es darum geht, an den entsprechenden Kursen teilzunehmen, die ja verpflichtend sind und als Möglichkeit angeboten werden.

Gerade junge Leute fühlen sich oftmals dafür verantwortlich, dass ihre auf der Flucht befindliche Familie finanziell halbwegs überlebt. Von dem Wenigen, was sie haben, unterstützen sie also von hier aus ihre Familien in den Lagern zum Beispiel im Libanon. Das macht es ihnen im Grunde genommen schier unmöglich, sich, wie von uns gefordert und gewünscht, zu integrieren.

Wir haben das Problem von Ehen, die auseinandergehen, von Familien, die auseinanderbrechen. Ich glaube, es war Herr Dr. Cremer, der darauf aufmerksam gemacht hat, dass der eine oder andere aufgrund der langen Dauer, über die sich das Ganze hinzieht, jetzt volljährig geworden ist und von daher nie mehr eine Chance hat, über den Familiennachzug mit seiner Familie zusammenzukommen. Es gibt absurde Situationen von geflüchteten Familien, deren Mitglieder in verschiedenen Ländern in Europa bzw. in den benachbarten Herkunftsländern sind. Das alles ist wirklich sehr dramatisch.

Wie gesagt: Es handelt sich um eine relativ kleine Personengruppe, und ich finde, hier könnte der Deutsche Bundestag mehr Herz zeigen. - Danke schön.

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Danke, Herr Jüsten. - Die zweite Frage, Frau Jelpke.

Ulla Jelpke (DIE LINKE): Die zweite Frage geht an Herrn Cremer. - Ich möchte hier noch einmal die Zahlen aufgreifen. Seit Monaten - wenn nicht schon länger - gibt es in der Öffentlichkeit eine



Nur zur dienstlichen Verwendung

Debatte über die entsprechenden Zahlen. Einige sprechen sogar von Millionen, andere von mehreren Hunderttausend. Inzwischen liegen uns hier mindestens drei Berechnungen vor. Eine beruht auf unserer Kleinen Anfrage zur Asylstatistik. Als Ergebnis aus den Zahlen der Bundesregierung schätzt man, dass es um etwa 60 000 Flüchtlinge geht. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB, kommt sogar auf noch weniger, nämlich auf 50 000, und auch die IOM - die Internationale Organisation für Migration - kommt auf eine ähnliche Zahl, nämlich auf 60 000.

Ich denke, dass diese Unsicherheit dazu beigetragen hat, dass auch in der letzten Woche in der Debatte hier im Bundestag noch immer behauptet wurde, man könne keine genauen Zahlen nennen. Deswegen möchte ich Sie noch einmal bitten, auf die jetzigen Zahlen der verschiedenen Institutionen - man kann auch von Parteien oder vom Innenminister sprechen - und darauf einzugehen, warum es hier nicht möglich ist, endlich einmal zu einer Prognose zu kommen. Mir geht es jetzt nicht um die genaue Anzahl, ob es nun 50 000 oder 60 000 Personen sind; aber ich finde es schon einen wesentlichen Unterschied, wenn hier von einer Million gesprochen und damit immer wieder Stimmung gemacht wird. Vielleicht können Sie das noch einmal erläutern.

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Dr. Cremer.

Sachverständiger Dr. Hendrik Cremer (Deutsches Institut für Menschenrechte e. V.): Vielen Dank. - Zum Thema Zahlen: Unser Institut wird hier jetzt natürlich keine genaue Zahl voraussehen; aber man sollte einmal die Debatte Revue passieren lassen und sich überlegen, zu welchem Zeitpunkt die derzeitige Aussetzung beschlossen wurde, nämlich 2015/2016. Zu diesem Zeitpunkt kamen täglich etwa 10 000 bis 16 000 Menschen nach Deutschland.

Lange Zeit wurde von 1,1 Millionen Menschen ausgegangen. Diese Zahl wurde dann nach unten korrigiert. Das heißt - in unserer Stellungnahme ist das noch einmal nachzuvollziehen -, hier herrscht häufig eine sehr große Unsicherheit. Es sind sehr große Zahlen - im Millionenbereich -

genannt worden; aber ich denke, man ist inzwischen zu der Überzeugung gekommen, dass die Zahlen doch relativ überschaubar sind. Die Prognosen pendeln nun zwischen 60 000 und vielleicht 100 000 Menschen.

Ich glaube, heute existiert häufig noch immer die Vorstellung, dass, wenn die Aussetzung nicht verlängert werden würde, ein Moment käme, in dem plötzlich sehr viele Menschen nach Deutschland kämen. Dies ist nicht so. Die Frage sollte vielmehr sein: Mit wie vielen Menschen in etwa ist in einem Jahr zu rechnen? Wir haben in der Stellungnahme dargelegt, welche Punkte hier zu berücksichtigen sind.

Zum einen ist das der sogenannte Nachzugsfaktor, zu dem zum Beispiel das IAB eine Berechnung vorgenommen hat. Aber, Herr Lübking, darauf eingehend, was Sie nannten: Ich sehe keine großen Unterschiede zwischen dem, was etwa das IAB errechnet hat, und den bisherigen Erfahrungen, also den Zahlen des Auswärtigen Amtes. Wenn man diese Zahlen auswertet, dann kommt man auf Nachzugsfaktoren, die auf jeden Fall unter 0,5 liegen.

Andere Punkte, die hier zu berücksichtigen sind, sind die Dauer der Bearbeitung durch das Auswärtige Amt und letztendlich natürlich auch die Zahl der nach Deutschland kommenden Menschen. Wenn man die Anträge, die jetzt gestellt werden würden, bearbeitet hätte und wenn die Zahl der schutzsuchenden Menschen so bliebe, wie sie in diesem Jahr ist und im letzten und vorletzten Jahr war, dann würden die Zuzugszahlen - davon kann man ausgehen - deutlich sinken. Das heißt, man hätte es mit einer vorübergehenden Phase zu tun, wenn die Zahlen so bleiben, wie sie sind.

Häufig werden in der Debatte Zahlen an die Wand gemalt - bis heute -, die in die Millionen gehen. Das ist sicherlich ganz unzutreffend und nicht valide.

Ich wollte im Zusammenhang mit dem Vertrauensschutz noch einen Punkt ansprechen, weil das gerade schon Thema war. Es ist natür-



Nur zur dienstlichen Verwendung

lich fraglich, ob hier jetzt wirklich ein rechtsfestes Vertrauen entstanden ist; aber bei diesem Punkt ist nicht nur das Handeln des Gesetzgebers in den Blick zu nehmen, sondern auch das, was in der Praxis schon passiert ist. Es gibt eben schon Terminierungen und Registrierungen, also konkretes Behördenverhalten und -handeln, das in diesem Kontext durchaus auch zu berücksichtigen ist und möglicherweise gerade auch für Einzelfälle juristisch von Bedeutung sein könnte - nach meiner Einschätzung zumindest, ohne dass ich mich hier jetzt abschließend dazu festlegen wollte.

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Vielen Dank. - Die nächste Frage stellt die Kollegin Polat von den Grünen.

Filiz Polat (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender Oppermann. - Ich habe zwei Fragen. Die eine Frage richtet sich an Herrn Dr. Cremer und die andere Frage an Herrn Dr. Bank.

Für uns stellt es sich nach den verschiedenen Stellungnahmen so dar, dass bei der Argumentation für die entsprechende Maßnahme, den Familiennachzug weiterhin auszusetzen oder zu kontingentieren, hauptsächlich auf die Integrationsfähigkeit der Städte und Gemeinden abgestellt wird. Das haben wir auch von allen drei Vertretern der kommunalen Spitzenverbände gehört.

Zu dieser These vielleicht noch eine Anmerkung, weil auch Prälat Jüsten darauf eingegangen ist: Die Türkei hat ungefähr das Dreifache an Geflüchteten aufgenommen, und 25 Prozent der Bevölkerung des Libanon sind Geflüchtete. Die Integrationsfähigkeit dieser Länder sei einmal dahingestellt. In Anbetracht dessen, dass Sie die Rechtsstaatlichkeit der Türkei - zurzeit und auch zu früheren Zeiten - thematisiert haben, hätte ich von Herrn Dr. Cremer gerne eine Einschätzung dazu, welche Voraussetzungen geschaffen werden müssten, um die entsprechende Integrationsfähigkeit herzustellen, statt die Geflüchteten für das Nichtgelingen verantwortlich zu machen. Welche Voraussetzungen müssten für die Kommunen geschaffen werden, um den Familiennachzug sicherzustellen?

Vielleicht noch einige Zahlen, weil ich als Person, die zwanzig Jahre lang Kommunalpolitik gemacht hat, ein bisschen irritiert darüber bin, wie die Städte und Gemeinden die Situation vor Ort darstellen: Etwa 0,0075 Prozent der Gesamtbevölkerung würde der Zuzug von subsidiär Geschützten ausmachen. Wenn Sie von 100 000 sprechen - legen wir einmal eine andere Zahl zugrunde -, dann wären es 0,0125 Prozent.

Aufgrund dessen, dass wir das wirtschaftsstärkste Land in Europa sind, hätte ich gerne Ihre Einschätzung zur Integrationsfähigkeit der Städten und Gemeinden und dazu, welche Maßnahmen sinnvoller sind, als den Familiennachzug einzuschränken.

Ich komme zu meiner Frage, die sich an Herrn Dr. Bank richtet. Die zweite Argumentation ist, eine Kontingentierung vorzunehmen und dies materiell-rechtlich oder völkerrechtlich auf Messers Schneide zu stricken. Das wurde, glaube ich, auch von Herrn Lübking gesagt. Herr Dr. Bank - Sie sind ein bisschen darauf eingegangen -: Welche Kriterien wären dann rechtlich überhaupt zulässig? Ich will einmal drei nennen, weil diese aufenthaltsrechtlich immer herangezogen werden - sie sind auch hier schon gefallen -: Wohnraum, Sicherung des Lebensunterhalts - in anderen Teilaspekten geht es manchmal auch um die Schulnoten; das Bleiberecht wird also beispielsweise von Schulnoten abhängig gemacht - und als drittes Kriterium - Herr Thym ist darauf eingegangen - ein überschaubarer Zeitraum. Dieser überschaubare Zeitraum wäre bei einem Tausenderkontingent zur jetzigen Zeit, je nach Zahlen, etwa fünf Jahre. Wie stellt sich das völkerrechtlich oder materiell-rechtlich vor dem Hintergrund der Gesetzeslage dar?

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Vielen Dank, Frau Polat. - Die erste Frage geht an Herrn Cremer.

Sachverständiger Dr. Hendrik Cremer (Deutsches Institut für Menschenrechte e. V.): Vielen Dank. - Zur Frage der Integrationsfähigkeit: Ich glaube, was die Debatte auszeichnet, ist ein sehr unterschiedlicher Blick bzw. eine unterschiedliche Gewichtung. Auch hier plädiere ich wieder



Nur zur dienstlichen Verwendung

einmal dafür, das Thema in den Blick zu nehmen. Es geht um die Familienzusammenführung der Kernfamilie: Vater, Mutter, Kind. Herr Jüsten hat es gerade auf den Punkt gebracht.

Jetzt kann ich vor allen Dingen den Blick darauf richten, wie unterschiedlich die Herausforderungen sind, die sicherlich in einigen Kommunen bei der Unterbringung von Flüchtlingen und bei der Suche nach Plätzen in Schulen und Kitas bestehen. Die Situation ist sehr divers. Aber man kann eben auch den Blick auf etwas anderes richten und sagen: Ja, das ist eigentlich eine Grundvoraussetzung für Integration. - Es geht also hier auch um die Gewichtung. Selbstverständlich: Wenn es darum geht, ob ich eine Entscheidung unter Berücksichtigung des Vorrangs des Kindeswohls treffe, dann steht an allererster Stelle die Frage: „Bringe ich die minderjährigen Kinder und ihre Eltern zusammen?“, und nicht die Frage: „Wie genau ist der konkrete Zustand der Gemeinschaftsunterkünfte?“

Sicherlich ist nicht zu bestreiten, dass die Kommunen in den letzten Jahren vor großen Herausforderungen standen und vieles geleistet haben. Dennoch gehe ich davon aus, dass dann, wenn der Blick wirklich konkret darauf gerichtet wird, worum es hier geht, der Kurs hier und da korrigiert wird, weil erkannt werden würde, welche Bedeutung Familie nicht nur für uns, sondern auch für die Menschen hat, die hierherkommen und zuziehen.

Wichtig ist sicherlich, entsprechende Unterstützungen durch das jeweilige Land bzw. durch den Bund zu leisten. Das heißt, ich fände es vom Ansatz her vernünftiger, die Kommunen würden formulieren, wo sie Unterstützung brauchten und wie sie konkret aussehen könnte; das Szenario der Überlastung ist meiner Meinung nach hier nicht zielführend. Wie gesagt: Wichtig ist, wie man hier den Blick auf das Thema Integration richtet. Ich denke, das Motto „Menschenrecht als Integrationsmotor“ - das habe ich in den letzten Tagen gelesen - ist zutreffend. - Danke.

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Vielen Dank. - Die zweite Frage ging an Dr. Bank.

Sachverständiger Dr. Roland Bank (UNHCR Deutschland): Auch von mir vielen Dank. - Bei den rechtlich zulässigen Kriterien bei einer Kontingentierung, der Frage des Wohnraums und der Sicherung des Lebensunterhalts, gehen wir davon aus - das habe ich eben kurz versucht darzulegen -, dass es zu einer Gleichbehandlung mit Flüchtlingen kommen sollte, auch aus rechtlicher Sicht, da auch subsidiär geschützte Personen in der Regel keine Möglichkeit haben, die genannten Voraussetzungen zu erfüllen, weil sie eben aus einer Fluchtsituation kommen.

Der „überschaubare Zeitraum“ ist abstrakt schwer zu definieren. Es gibt ein Beschleunigungsgebot aus der EMRK und aus der Kinderrechtskonvention, das immer zu berücksichtigen ist. Man kann sicherlich überlegen: Kann man im Einzelfall über eine Härtefalldefinition eine EMRK-Konformität herstellen? Man hat dann aber das Problem des Regel-Ausnahme-Verhältnisses, weil man sich schon fragen muss: Welche Fälle kann man eigentlich herausdefinieren, die nicht mehr von dem Gebot der Nachzugsmöglichkeit erfasst wären?

Zu den Fällen mit minderjährigen Kindern hat Herr Zimmermann schon einiges ausgeführt. Bei den anderen Fällen müsste man weiter in Betracht ziehen, dass eben eine Zusammenführung in anderen Ländern nicht möglich ist.

Bei der Frage der Definition des Zeitraums wird man auch in Betracht ziehen müssen, dass bei vielen der betroffenen Fälle zu dem bisherigen Zweijahreszeitraum der Aussetzung noch der vorausgegangene Verfahrenszeitraum hinzugekommen ist, in dem es selbst bei der Bearbeitung von Anträgen von Syrern zum Teil zu erheblichen Verzögerungen gekommen ist, zuerst bei der Registrierung des Antrags in 2015/2016 und dann bei der Durchführung des Anerkennungsverfahrens, was man in jedem Fall hinzurechnen müsste.

Im Übrigen ist das dann eine Frage, in der es um die Abwägung der staatlichen Interessen und Kapazitäten geht, wobei schon durch den Verwaltungsengpass im Auswärtigen Amt eine Staffellung und Verzögerung entsteht. Wenn nicht beim



Nur zur dienstlichen Verwendung

Auswärtigen Amt die Kapazitäten deutlich ausgeweitet werden, ist gar nicht zu erwarten, dass aufgrund des Familiennachzugs zu subsidiär Geschützten mehr Personen ankommen werden.

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Vielen Dank. - Dann kommen wir jetzt in die nächste Fragerunde. Da hat sich zunächst Frau Winkelmeier-Becker für die CDU/CSU gemeldet.

Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU): Vielen Dank für die Gelegenheit zur Frage. - Ich habe zwei Fragen an Professor Hailbronner. Ich möchte zunächst noch einmal auf das Völkerrecht zurückkommen. Sie hatten eingangs ausgeführt, dass uns die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen politischen Spielraum geben, hier letztendlich nach politischen Vorgaben zu entscheiden. Dazu passt auch, dass vergleichbare Diskussionen, jedenfalls soweit ich das sehe, in den anderen europäischen Ländern nicht geführt werden. Dort müssten sie sonst auch geführt werden, wenn es europarechtliche oder völkerrechtliche Vorgaben gäbe.

Nun hatten aber andere Sachverständige ins Spiel gebracht, dass die Kinderrechtskonvention oder der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, den Professor Zimmermann genannt hatte, möglicherweise doch verpflichtende Vorgaben enthalten würde. Deshalb möchte ich Sie bitten, dazu Stellung zu nehmen und bei dieser Gelegenheit darauf einzugehen, ob das staatliche Handeln, um das es hier geht, als Eingriff in den vorhandenen Status von Flüchtlinge einzuordnen ist oder ob es hier darum geht, den Status zu erweitern, und welche Bedeutung das wiederum für die rechtlichen Grundlagen hat, die wir dazu schaffen müssen. - Das ist die eine Frage.

Ich komme zu meiner zweiten Frage. Nach unserem vorliegenden Gesetzentwurf soll eine Anschlussregelung geschaffen werden, die nahtlos an die ausgesetzte Regelung anknüpft. Welche rechtlichen Konsequenzen hat es, wenn wir hier einen Tag, einen Monat, ein Jahr auf den alten Rechtszustand zurückkommen, weil eine Anschlussregelung nicht gelingt? Welche Bedeutung

hätte das für diejenigen, die dann einen Antrag stellen oder hier leben? Bitte führen Sie das noch aus. - Vielen Dank.

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Herr Hailbronner.

Sachverständiger Prof. (em.) Dr. Kay Hailbronner (Universität Konstanz): Ich möchte mit dem zweiten Teil Ihrer Frage anfangen, weil das schon die Grundlage für die Beantwortung des ersten Teils der Frage ist, nämlich: Hat das die Qualität eines Eingriffs, oder ist das etwas anderes? Ich meine, es ist von der völkerrechtlichen Lage her ganz eindeutig kein Eingriff in ein Grundrecht auf Familiennachzug als individuelles Recht, das von der Konvention gewährleistet wird, sondern es ist - insofern wiederhole ich das, was in der Literatur steht; Herr Zimmermann wird das nicht bestreiten - ein Berücksichtigungsgebot.

Also, die grundrechtliche Sphäre ist eine andere als das individuelle Grundrecht auf Leben oder sonst irgendetwas. Es ist ein Berücksichtigungsgebot. Es gibt im Völkerrecht kein Recht auf Einwanderung. Deshalb hat Herr Zimmermann auf § 22 des Aufenthaltsgesetzes verwiesen.

Sie sagen mit Recht: Man muss die völkerrechtliche Lage berücksichtigen. - Aber es ist eben gerade die Frage, was die völkerrechtliche Lage ist. Ich meine, sie gibt eben einen Anspruch auf Familiennachzug nicht her. Ich sehe mich auch durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bestätigt, der zum Beispiel in einem Fall eines humanitär Schutzberechtigten den Kindernachzug abgelehnt hat. Sie finden die Quelle dafür in dem ausführlichen Beitrag von Herrn Thym. Darin wird auf die Entscheidung verwiesen.

Bei der Kinderrechtskonvention ist es meines Erachtens ganz klar. Bei Heranziehung der etablierten Kriterien für die Auslegung „wohlwollende Prüfung“ ist es eben schon dem Wortlaut nach etwas anderes. Dahinter versteckt sich eben auch, dass die Staaten nicht bereit waren, hier ihren Anspruch aufzugeben. Man mag das kritisieren oder nicht; aber Fakt ist, dass die Staaten großen



Nur zur dienstlichen Verwendung

Wert darauf legen, ihre Souveränität, ihre Kontrollhoheit, ihr Recht auf Steuerung der Einwanderung als einen gewichtigen Gesichtspunkt berücksichtigt zu wissen, sodass das letztlich eben nur auf die Güterabwägung hinausläuft. Ich sehe da keinen Unterschied zwischen der Kinderrechtskonvention, den Urteilen des EGMR und sonstigen Pakten.

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Vielen Dank, Herr Hailbronner. - Haben Sie noch eine zweite Frage?

Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU): Übergangsregelung oder, wenn wir es nicht schaffen, eine nahtlose Anknüpfung?

Sachverständiger Prof. (em.) Dr. Kay Hailbronner (Universität Konstanz): Ich meine - das ist jetzt meine Interpretation des Berücksichtigungsgebotes -, dieses Gebot sieht eine Berücksichtigung der Tatsache vor, dass eine per definitionem schutzberechtigte Person nicht die Möglichkeit hat, den Kindernachzug durch Rückkehr herzustellen. Das ist ein Unterschied gegenüber der normalen Migrationssituation. Wir reden hier darüber, wie man diesem Gebot durch eine politische Gestaltung Rechnung trägt, die das legitime staatliche Interesse an der Kontrolle und an dem gestaffelten Zuwanderungsbegrenzung berücksichtigt, andererseits - das ist ohne Zweifel völkerrechtlich geboten - die legitimen Interessen von Familien auf Kindernachzug würdigt.

Das führt meines Erachtens dazu - ich sehe da keinen großen Unterschied zu den Positionen, die die Kommunen vertreten -, dass man darüber nachdenken muss, dass das nicht ewig dauern kann. Man kann eine Person nicht ewig in einer Situation lassen und ihr sagen: vielleicht, vielleicht aber auch nicht. - Es gehört ein gewisses Maß an Berechenbarkeit dazu.

Ich hatte vorher ausgeführt: Es gehört nach meiner Position auch das Recht dazu, nach Ablauf einer gewissen Frist die Option einzuräumen, dass mit der Einwanderung, wenn der Staat sie gestattet, der Familiennachzug durch irgendwelche Rechtsakte verknüpft sein muss. Wenn je-

mandem dauernd vom Staat gesagt wird: „Wir geben dir das Recht, dich hier dauerhaft aufzuhalten“, dann gibt es einen gewichtigen Gesichtspunkt dafür, den Familiennachzug zu ermöglichen. Zu den Voraussetzungen, von denen wir das abhängig machen können, haben wir in der völkerrechtlichen Praxis eine ganze Menge Kriterien. Darüber haben wir geredet; Herr Thym hat einige vorgeschlagen.

Ich bin absolut der gleichen Meinung, wie sie auch von den Kommunen geäußert wurde, dass solche abgestuften differenzierten Kriterien sinnvoll sind und man dann sagt: Nach Ablauf einer bestimmten Zeit wird den Personen eine gewisse Präferenz gewährt, die die Integrationsvoraussetzungen erfüllen, also Sicherung des Lebensunterhaltes usw. Das ist das, was wir auch schon immer berücksichtigt haben, für Personen, die eigentlich keine Option hatten; aber es muss nach dem geltenden Aufenthaltsgesetz die Voraussetzung der Sicherung des Lebensunterhaltes erfüllt sein. Das ist meines Erachtens auch voll in diesem Berücksichtigungsgebot enthalten; es gibt auch differenzierte Regelungen für verschiedene Kategorien.

Meines Erachtens ermöglicht § 22 Aufenthaltsgesetz - jedenfalls für die Aufnahme aus dem Ausland - eine viel praktikablere Lösung, zum Beispiel durch Verwaltungsrichtlinien bestimmte Gruppen herauszugreifen und einer solchen Gruppe nach zwei oder drei Jahren ein Recht auf Familiennachzug zu ermöglichen.

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Vielen Dank. - Jetzt hat die Kollegin Heinrich von der SPD-Fraktion das Wort.

Gabriela Heinrich (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Herr Professor Dr. Zimmermann, ich hoffe, dass ich mit meiner Frage bei Ihnen richtig aufgehoben bin. Es ist nun einmal eine Feststellung, dass sich der Quotient derjenigen, die statt eines Bleiberechts einen subsidiären Schutz bekommen haben, von 2015 bis 2016 ungefähr um 27 erhöht hat. Dafür gibt es unterschiedliche Begründungen; das will ich jetzt weglassen. Fest steht aber auf jeden Fall, dass seitdem eine rela-



Nur zur dienstlichen Verwendung

tiv hohe Anzahl an Klagen vor den Verwaltungsgerichten in Form von Verbesserungsklagen erfolgreich war. Vielleicht eine etwas süffisante Frage: Verschieben wir hier eine politisch-humanitäre Frage an die Verwaltungsgerichte?

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Herr Zimmermann.

Sachverständiger Prof. Dr. Andreas Zimmermann (Universität Potsdam): Vielen Dank für die Frage. - In der Tat ist es so, dass wir ein hohes Maß an Klagen gegen die Gewährung von nur subsidiärem Schutz haben, und wir wissen, dass jedenfalls für Bewerber aus bestimmten Herkunftsländern die Quote der Anerkennung des GFK-Status in erster Instanz sehr hoch ist. Ich glaube, Herr Kollege Hailbronner sagte es bereits: Wir haben 265 000 Verfahren, die bei den Verwaltungsgerichten liegen.

Das heißt - man muss es so deutlich sagen -, der Bund hat die Verantwortung an die Länder bzw. an die Landesgerichte abgeschoben. Das führt natürlich auch dazu und ist natürlich mit ein Hauptgrund, warum die Personen auf GFK-Status klagen: weil damit derzeit auch das Recht auf Familiennachzug verbunden ist.

Aber wenn ich die Gelegenheit nutzen darf, noch etwas zu dem zu sagen, was Herr Kollege Hailbronner gerade sagte: Im Völkerrecht ist selten etwas ganz klar. Das möchte ich noch einmal festhalten.

Ich darf Ihnen aus der Stellungnahme des Menschenrechtsausschusses nach dem Pakt zitieren, und zwar - mit Ihrer Erlaubnis, Herr Vorsitzender - auf Englisch: Dänemark „should consider reducing the duration of residence required of persons under temporary protection status“ - drei Jahre in Dänemark - „in order for them to obtain family reunification“ - jetzt kommt's - „in compliance with the Covenant“. Das heißt - ob wir es mögen oder nicht oder für richtig oder falsch halten - der Ausschuss, jedenfalls der Ausschuss, den die Bundesrepublik Deutschland als Vertragspartei mitträgt, geht davon aus, dass eine dreijährige Wartefrist für temporär geschützte

Personen völkerrechtlich nach dem Pakt unzulässig ist. Full stop. Auch das ist nicht ganz klar. Aber es sollte uns jedenfalls zu denken geben.

Zweitens weise ich noch einmal auf die Entscheidung des VG Berlin hin. Auch das mögen wir nicht mögen, aber das VG Berlin sagt:

... Art. 8 EMRK und die in der UN-Kinderrechtskonvention verankerte Verpflichtung zur Prüfung des Kindeswohls fordern, dass von Gesetzes wegen

- „von Gesetzes wegen“ -

die Möglichkeit besteht, besonderen Einzelfällen gerecht zu werden ...

Dann stellt sich allein die Frage, ob das bisherige Verfahren nach § 22 Aufenthaltsgesetz diesen Anforderungen gerecht wird. Ich hatte darauf hingewiesen, dass das OVG Berlin-Brandenburg kürzlich in seinem Beschluss vom 8. Januar die völkerrechtlichen Verpflichtungen, die EMRK und die Kinderrechtskonvention, noch nicht einmal angeprüft hat.

Das führt mich zu meiner letzten Bemerkung. Es stellt sich aus meiner Sicht für die Bundesrepublik Deutschland die völkerrechtspolitische Frage, wo wir uns im Geleitzug bewegen wollen. Wollen wir uns, wie Herr Dr. Bank von UNHCR sagt, bei den 15 EU-Mitgliedstaaten bewegen, die eine liberale Völkerrechtsauslegung vornehmen und die die Kinderrechtskonvention, die die EMRK so verstehen, dass hier Nachzug jedenfalls von Kindern - gegebenenfalls auch von Ehegatten - geboten ist, oder wollen wir versuchen, eine restriktive Auslegung der entsprechenden völkerrechtlichen bzw. menschenrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland durchzudrücken, selbst um den Preis, dass möglicherweise in drei bis vier Jahren der Ausschuss uns nach der Kinderrechtskonvention bzw. nach dem Pakt eines Völkerrechtsverstößes bezichtigen wird? Das mag man so in Kauf nehmen wollen; das mag man aber auch nicht so in Kauf nehmen wollen, und es obliegt Ihnen als Mitgliedern des Deutschen Bundestages, ob Sie diese Gefahr des



Nur zur dienstlichen Verwendung

Völkerrechtsverstoßes der Bundesrepublik Deutschland - der nicht ganz klar ist - in Kauf nehmen wollen. - Vielen Dank.

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Vielen Dank. - Sie hatten noch eine zweite Frage.

Gabriela Heinrich (SPD): Vielen Dank. Die zweite Frage wurde jetzt von Herrn Zimmermann beantwortet.

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Okay. - Dann ist jetzt die AfD mit Dr. Baumann an der Reihe.

Dr. Bernd Baumann (AfD): Vielen Dank. - Wir haben auch vonseiten mancher Experten, insbesondere auch von Städten und Gemeinden, gehört, dass die Frage der Gesamtgrößenordnung des Familiennachzugs von entscheidender Bedeutung für die Machbarkeit der Integration und eben auch des Familiennachzugs ist. Da sind nun einige Zahlen im Raum, von verschiedenen Gruppierungen und Organisationen formuliert, zwischen 50 000 bis 60 000. Es waren aber vorher auch weit größere Größenordnungen im Gespräch, insbesondere von Praktikern wie beispielsweise Heinz Buschkowsky von der SPD, langjähriger Bezirksbürgermeister, der vor Ort natürlich eine gewisse Expertise hat.

Jetzt haben wir noch Dieter Amann unter uns. Sie waren auch 25 Jahre direkt vor Ort in der asylrechtlichen Praxis, insbesondere in Ausländerbehörden vor Ort. Können Sie etwas sagen zu der Erwartbarkeit und Prognostizierbarkeit der Gesamtgrößenordnung des Familiennachzuges insbesondere im Hinblick auf die Zielgruppen, die wir jetzt vor uns haben?

Daneben möchte ich nur noch kurz eine Feststellung machen. Was auch interessant gewesen wäre, wäre eine Antwort von Ihnen, Herr Prälat Jüsten, auf die Frage der Familie in concreto, die wir vor uns haben. Sie sprachen von Vater, Mutter, Kind. Sie sind nicht auf die Problematik eingegangen, dass es in anderen Kulturkreisen ganz anders aussieht und dass es dort Mehrfachfamilien, Mehrfachmütter, -kinder usw. gibt. Aber das

mal beiseitegelassen: Wie wirkt sich das auf die Gesamtgrößenordnungen aus, Herr Amann? Haben Sie da gewisse Erfahrungen und Hintergründe, die Sie uns hier berichten können?

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Wenn ich es richtig verstanden habe, waren das zwei Fragen: an Herrn Amann und an Herrn Jüsten.

Dr. Bernd Baumann (AfD): Eigentlich an Herrn Amann. Die Frage an Herrn Jüsten ist von Herrn Hartwig ergangen und nicht beantwortet worden.

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Okay.

Sachverständiger Dieter Amann: Die Frage des sogenannten Nachzugsfaktors verfolge ich schon sehr lange. Es sind im Laufe der Jahre die verschiedensten Faktoren genannt worden, von 1 : 1 bis - vom BAMF sogar - 1 : 3 oder 1 : 4. Heute Morgen habe ich den Negativrekord gehört: 0,35 und 0,54. Das ist alles eine Frage der Bemessungsgrundlage.

Tatsache ist, dass 2015 und 2016 zusammen schon etwa 200 000 Familienangehörige nachgezogen sind, und Mitte 2017 wurde geschätzt, dass es 300 000 Anspruchsberechtigte gibt. Wie weit diese Zahlen stimmen, weiß ich nicht genau. Aber ich erkläre mir den Faktor so: Natürlich ist nicht jeder, der kommt, familiennachzugsberechtigt. Viele haben ja auch gar keine Familie. Da muss man differenzieren. Ich nenne ein Beispiel. Es kamen dieses Jahr 160 000, davon drei Viertel Männer, also ungefähr rund 120 000. Wie viele von den Männern Familienväter sind, weiß ich nicht. Ich schätze, die Hälfte. Das wären ungefähr 60 000. Der Nachzugsfaktor der Familienväter kann sein, ist aber nicht immer nur Mann, Frau, Kind. Denn die Familien im Nahen Osten oder wo auch immer, bestehen nicht nur aus einem Kind, sondern aus Kindern, nämlich erfahrungsbedingt aus der Praxis mindestens zwei, meistens vier und sehr oft fünf, sechs, sieben. Wenn wir auf die hypothetische Zahl von 40 000 nachzugsberechtigten Familienvätern zurückgreifen, kommt in Anbetracht dieser Spanne schon ein Nachzugsfaktor der Berechtigten von 1 : 3 nach



Nur zur dienstlichen Verwendung

meiner Meinung der Realität sehr nahe. Die Zahlen der bereits Nachgezogenen bestätigen das auch mehr oder minder. Es sind also nicht nur Mann, Frau, Kind, sondern Mann, Frau, Kinder.

Noch ein Wort zu den sogenannten Mehrfachehen, die auch angesprochen wurden. Es gab den spektakulären Fall in der Pfalz, wo einer 4 Ehefrauen und 23 Kinder hatte. Das sind natürlich Extremfälle. Danach sollte man sich nicht richten. Es ist auch nicht so, dass die vier Frauen mit ihm gekommen wären; denn der Visumanspruch bezieht sich nur auf eine Frau, die Ehefrau, die derjenige angibt. Wenn jetzt jemand in Deutschland auftaucht wie der in der Pfalz, den ich gar nicht dazuzähle - vier Frauen habe ich noch nicht erlebt, aber zwei schon -, dann ist es immer so, dass der Stammberechtigte allein kam, eine Familie nachzog, und die anderen Familien selber kamen, Asyl beantragt haben und erst dann sich hier als weitere Ehefrauen ausgaben. Aber, wie gesagt, das sind Ausnahmefälle. Man kann nicht von dem Faktor 1 : 23 ausgehen, aber, zusammenfassend gesagt, von 1 : 4 bis 1 : 5 bzw. 1 : 3 bis 1 : 4 schon.

Wenn man das hochrechnet und die Zahlen auf dem heutigen Niveau bleiben, dass wir hypothetisch jedes Jahr 40 000 Nachzugsberechtigte haben, dann kämen wir auf 100 000 bis 120 000 nachziehende Familienangehörige, und ich glaube, das ist auch realistisch. Ich halte die Zahl von 50 00 für politisch heruntergerechnet. - Danke.

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Vielen Dank. - Dann gibt es eine weitere Frage der AfD von Dr. Hartwig.

Dr. Roland Hartwig (AfD): Meine Frage geht an Professor Thym. Wir diskutieren heute im Rahmen der Anhörung den Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte, das heißt eine Personengruppe, die per definitionem nur vorübergehend hier in Deutschland sein soll und nach Entfallen der Fluchtgründe zurückkehren soll. Bis 2014 gab es für diese Personengruppe, wenn überhaupt, nur einen sehr eingeschränkten Familiennachzug. Wenn wir heute zur Rechtslage von 2014 zurückkehren würden, wäre die aus Ihrer

Sicht in voller Konformität mit dem Grundgesetz, mit dem Unionsrecht und mit dem Völkerrecht?

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Herr Thym.

Sachverständiger Prof. Dr. Daniel Thym (Universität Konstanz): Danke. - Ich kann nur das wiederholen, was ich schon in meinem mündlichen Vortrag indirekt gesagt habe. Die ehemalige Rechtslage war mit dem Unionsrecht, dem Völkerrecht und auch dem Grundgesetz vereinbar aufgrund des Umstands, dass sie zwar hohe Kriterien angelegt hat, zugleich jedoch in § 29 Absatz 3 Satz 1 Aufenthaltsgesetz meines Wissens eine Härtefallklausel enthielt, die ganz ähnlich § 22 eben im Härtefall Zuwanderungsmöglichkeiten gegeben hat, auch dann, wenn die regulären Kriterien Lebensunterhaltssicherung und ausreichender Wohnraum nicht gegeben waren. Der Bundestag hat die Möglichkeit, zu dieser ehemaligen Regelung zurückzukehren.

Das ist im Übrigen auch eine Regelung, die deutschsprachige Nachbarstaaten ganz ähnlich so praktizieren. Wir haben in Österreich und in der Schweiz eine dreijährige Wartefrist. Aber das heißt nicht, dass nach der dreijährigen Wartezeit jeder kommen kann, sondern es werden dann auch wiederum materielle Kriterien zugrunde gelegt, die jemand erfüllen muss, um einen Familiennachzug bei subsidiärem Schutz - in der Schweiz heißt es etwas anders - zu erhalten.

Dabei darf ich - wenn Sie fragen - erwähnen, dass bei der alten Rechtslage ein Unterschied zu Ihrem Gesetzentwurf besteht. Denn Ihr Gesetzentwurf enthält diese Härtefallklausel nicht. Sie wollen eine generelle Aussetzung des Familiennachzugs. Das wäre in dieser Form eindeutig verfassungs- und auch völkerrechtswidrig. Insofern bestand der Charme der alten Rechtslage auch darin, dass die Grenzen nicht generell dichtgemacht wurden, sondern auch anerkannt wurde, dass es legitime Interessen für einen Familiennachzug gibt, auch wenn das nicht heißt, dass jeder kommen darf.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Vielen Dank. - Dann machen wir weiter mit der FDP. Kollege Kuhle.

Konstantin Kuhle (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Lieber Herr Professor Thym, ich will genau an dieser Stelle noch einmal einhaken. Sie haben gerade beschrieben, dass es in den von Herrn Dr. Bank erwähnten 15 von 28 Mitgliedstaaten, die eine Gleichstellung von subsidiär Schutzberechtigten und Konventionsflüchtlingen bzw. dem entsprechenden Familiennachzug vornehmen, ganz unterschiedliche Kriterien gibt, die an den Familiennachzug angelegt werden.

Ich glaube, es ist hier hinreichend beschrieben worden, dass es einen verfassungsrechtlichen bzw. unionsrechtlichen Gestaltungsspielraum gibt und dass es innerhalb dieses Gestaltungsspielraums auch die Entscheidung für einen grundsätzlichen Ausschluss des Familiennachzugs geben kann, aber nur mit Härtefallregelung.

Jetzt würden wir als FDP-Fraktion gerne noch ein weiteres Kriterium in diesen Spielraum einfügen, nämlich die Sicherung des Lebensunterhalts als ein materielles Kriterium des Familiennachzugs. Können Sie bezüglich der weiteren materiellen Kriterien in Österreich und der Schweiz, die Sie gerade angerissen haben, beschreiben, wie sich das - nicht im Detail, aber im Überblick - in den anderen 15 Mitgliedstaaten darstellt? Ist das überall dieselbe Regelung, oder gibt es da womöglich neben der Wartefrist auch Unterschiede hinsichtlich der materiellen Voraussetzungen des Familiennachzugs?

Sachverständiger Prof. Dr. Daniel Thym (Universität Konstanz): Vielen Dank, Herr Kuhle. Viele von uns haben schon einmal ins Aufenthaltsrecht geschaut und wissen, dass es unheimlich komplex ist. Es ist so komplex, weil wir in sehr, sehr vielen Konstellationen uns daran gewöhnt haben - und zwar nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen europäischen Ländern -, materielle Kriterien anzulegen.

Auch im Bereich des Familiennachzugs - ich verweise auf §§ 27 ff. - wird keinesfalls jeder Familiennachzug genehmigt, wie es in der Debatte

manchmal als selbstverständlich vorausgesetzt wird. So wird etwa der Kindernachzug bei über 16-Jährigen nur unter erschwerten Bedingungen gewährt. Auch in den Bereichen, wo das Kindeswohl zu berücksichtigen ist und wo es nicht um Flüchtlinge geht, kann beispielsweise ein 17-Jähriger unter Umständen nicht nachkommen. Das allgemeine Aufenthaltsrecht ist ein sehr wichtiges Indiz dafür - damit antworte ich direkt auf Ihre Frage -, dass auch im Bereich des Nachzugs zum subsidiär Schutzberechtigten materielle Kriterien rechtmäßig sind. Das ist sozusagen zuerst der innerstaatliche Rechtsvergleich mit anderen Regelungen in Bezug auf den Familiennachzug zu anderen Ausländern als Flüchtlingen.

Ähnlich sieht es in unseren Nachbarländern aus. Ich will keine großen Details nennen. Nur so viel: Es gibt eine Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags, in der für einige wichtige europäische Länder die Rechtslage beschrieben ist. Ich habe ergänzend recherchiert - darauf habe ich in meinem mündlichen Vortrag bereits hingewiesen -, dass speziell die gerade von mir geschilderte Rechtslage in Österreich und der Schweiz von dortigen Gerichten in den letzten Monaten als völkerrechtskonform eingestuft wurde, und zwar sowohl mit Blick auf das Familiengrundrecht als auch mit Blick auf den Gleichheitssatz. Die Gerichte sind zu dem Schluss gekommen: Ja, das geht, auch in Abgrenzung zu GFK-Flüchtlingsen. Man kann subsidiär Schutzberechtigte anders behandeln.

Was die europäischen Länder angeht, muss man sich bewusst machen, dass es gewisse Trends gibt. Lange Zeit gab es den Trend hin zur Angleichung in der Gesetzgebung sowohl auf europäischer Ebene als auch in den Mitgliedstaaten. Das erklärt, warum viele Mitgliedstaaten noch heute beim subsidiären Schutz weitgehend ähnliche Regelungen haben. Auch die Bundesrepublik hat im Jahr 2015 für acht Monate eine Angleichung realisiert. Aber, wie gesagt, dies galt nur für acht Monate. Deutschland hat dann die Angleichung nicht weiter verfolgt - das ist vielleicht typisch - und wurde Teil eines Trends, der sich in den letzten Monaten zeigt. Der Trend hin zur Angleichung hat sich umgekehrt. Nun wird wieder verstärkt differenziert, vor allem in den Ländern, die



Nur zur dienstlichen Verwendung

höhere Zugangszahlen zu verzeichnen haben. Es macht politisch relativ wenig Sinn, Deutschland mit einem Land zu vergleichen, in das praktisch niemand geht. Man sollte sinnvollerweise die Länder vergleichen, in denen in größerem Umfang Zuzug stattfindet. Gerade in Ländern wie Schweden, Österreich und Schweiz erleben wir eine Umkehr.

Diese wird im Übrigen auf europäischer Ebene nachempfunden. Die Europäische Kommission, die jahrelang eine Angleichung propagiert hat, hat in einer Mitteilung - diese zitiere ich in meiner Stellungnahme - explizit darauf hingewiesen, dass sie von nun an wieder stärker differenzieren möchte. Das zeigt sich auch bei den Gesetzgebungsvorschlägen für die neuen Richtlinien, die auf dem Tisch liegen. Hier wird wieder stärker differenziert. All das sind Gesichtspunkte, die nicht nur politisch, sondern auch rechtlich relevant sind, wenn wir darüber sprechen, ob der Gleichheitssatz eine Differenzierung zulässt.

Des Weiteren wäre - das ist auf europäischer Ebene aber bislang nicht zu beobachten - eine Änderung der Rechtslage bei GFK-Flüchtlingen möglich. Hier wäre eine Absenkung erlaubt. Statt beim subsidiären Schutz fast nichts und bei GFK-Flüchtlingen sehr viel zu machen, könnte man sich in der Mitte treffen. Das wäre vielleicht eine kluge Regelung. Das setzte aber voraus, dass die EU-Kommission bereit wäre, hierzu einen Vorschlag zu unterbreiten. Das hat sie aber bisher nicht gemacht.

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Wir hatten vereinbart, dass die Anhörung bis 12 Uhr geht. Mir liegen Wortmeldungen für zwei Fragen vor. Diese können wir sicherlich noch abarbeiten. Gibt es darüber hinaus Fragen? - Herr Strasser ist der Nächste.

Benjamin Strasser (FDP): Herr Professor Hailbronner, ich richte meine Frage an Sie hinsichtlich des Gesetzentwurfs der CDU/CSU-Fraktion, die in ihrem Gesetzestext beantragt - zumindest in der Version, die uns heute vorliegt -, den Familiennachzug bis zu einer Neuregelung auszusetzen. Nun kann man sich darüber streiten, ob das bestimmt genug ist. Aber die rechtlich viel

spannendere Frage ist, ob eine solche Formulierung einen dauerhaften Ausschluss des Familiennachzugs darstellt und als solcher zu bewerten ist, einschließlich all der rechtlichen Fragen, über die wir schon diskutiert haben.

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Bitte sehr.

Sachverständiger Prof. (em.) Dr. Kay Hailbronner (Universität Konstanz): So würde ich es nicht sehen. Es ist natürlich eine politische Frage, unter welchen Voraussetzungen man sich auf eine Neuregelung des Familiennachzugs einigt. Wenn ich das Ganze aber ins Rechtliche wende, stelle ich fest, dass es zumindest auf der politischen Ebene eine relevante Verpflichtung gibt, sich um eine Neuregelung zu bemühen. Die theoretische Frage, was passiert, wenn überhaupt keine Einigung erzielt wird und wenn sich das ad infinitum fortsetzt, würde ich gerne erst beantworten, wenn es so weit ist. Wenn es nicht zu einer Anschlussregelung käme, dann träte irgendwann der Fall ein, den Herr Thym meines Erachtens zu Recht geschildert hat. Wenn es einen absoluten Ausschluss gäbe und wenn gar keine Regelung mehr existierte, die es ermöglichte, den Ausschluss des Familiennachzugs zu durchbrechen, dann würde irgendwann die verfassungsrechtliche Frage relevant werden. Aber das sehe ich bei der aktuellen politischen Lage nicht.

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Vielen Dank. - Dann kommen wir zur Frage der Kollegin Jelpke.

Ulla Jelpke (DIE LINKE): Danke. Ich mache es relativ kurz. - Ich richte meine Fragen an Herrn Jüsten und Herrn Bank. Herr Jüsten, Sie hatten bei der letzten Anhörung im März dargelegt, dass kirchliche Beratungsstellen nicht bestätigen können, dass unbegleitete minderjährige Flüchtlinge vorgeschickt werden, um ihre Familienmitglieder nachzuholen. Da diese Behauptung nun wieder Eingang in die Sondierungsgespräche von SPD und Union gefunden hat, möchte ich wissen, ob sich im letzten Jahr etwas verändert hat. Vielleicht weiß auch Herr Bank etwas dazu zu berichten.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Herr Jüsten.

Sachverständiger Prälat Dr. Karl Jüsten (Kommissariat der deutschen Bischöfe): Ganz herzlichen Dank. - Der Befund hat sich in keiner Weise verändert. Es werden keine Kinder nach Deutschland oder Europa vorgeschickt, um hier einen Aufenthaltstitel zu „erwerben“. In der Regel handelt es sich um individuelle Nöte. Das sind unsere Kenntnisse. Man müsste natürlich eine Tiefenerhebung vornehmen und jedes einzelne minderjährige Kind befragen, um zu erfahren, wie es tatsächlich darum bestellt ist. Aber nach den Erfahrungen in unseren Beratungsstellen werden keine Kinder vorgeschickt. Es kann im Einzelfall vorkommen, dass jemand, der als minderjährig „deklariert“ wird, geschickt wird; das ist vielleicht möglich. Die Summe ist in Deutschland und weltweit ungefähr gleich. Dass es Einzelfälle gibt, in denen die Kriterien ausgehöhlt werden, ist nicht auszuschließen. Aber das ist nicht der Regelfall.

Das gibt mir die Gelegenheit, auf die Anmerkung von Dr. Baumann einzugehen, der behauptet hat, dass ich die Frage von Herrn Dr. Hartwig nicht beantwortet habe. Ich weiß nicht, Herr Dr. Hartwig, welchen Beruf Sie ausüben. Falls Sie Jurist sind, werden Sie im Rahmen des Verfassungsrechts wahrscheinlich gelernt haben, dass es keine Staatskirchen in Deutschland gibt. Das hätte ich auf Ihre Eingangsfrage als Erstes antworten müssen. Wenn Sie kein Jurist sind, dann bin ich gerne bereit, das in einem Gespräch noch einmal zu vermitteln.

Das Zweite ist: Sie hatten Ihre Frage ausdrücklich mit der Bemerkung eingeleitet, dass Sie von mir keine juristische Antwort erwarten. Folglich habe ich eine Antwort aus dem Raum unserer Kirche gegeben. Damit war meines Erachtens Ihre Frage hinreichend beantwortet. Falls Sie tatsächlich eine weiter gehende Antwort auf Ihre Frage haben wollen, kann ich auf den Kollegen Amann verweisen, der darauf verwiesen hat, dass Mehrehe nur ein kleines Sonderproblem darstellen. Falls jemand zu uns kommt, der aus einer Mehrehe stammt, findet in der Regel - das hat

Herr Amann richtigerweise beschrieben - ein entsprechendes Verwaltungshandeln statt. Gerichte und der Gesetzgeber werden dann möglicherweise beurteilen, wer zur Familie gehört und wer nicht. Das entzieht sich aber der Kenntnis der katholischen Kirche, die nur für ihren inneren Rechtsbereich erklären kann, was eine Familie ist und was nicht. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber an vielen Stellen im Familienrecht hinreichend geregelt, wer wann und wo zur Familie gehört. Im Rahmen dieses Rechtshorizonts sollten wir uns auch in der aktuellen Debatte bewegen. Ich halte das, was Sie angesprochen haben, für einen kleinen Nebenschauplatz, der dem Ernst der Debatte eigentlich nicht gerecht wird. - Vielen Dank.

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Danke, Herr Jüsten. - Dr. Bank.

Sachverständiger Dr. Roland Bank (UNHCR Deutschland): Vielen Dank. - Es mag Einzelfälle geben, in denen sich eine Familie entschließt, einen Minderjährigen vorzuschicken. Die Dimension des Ganzen lässt sich aber nicht einschätzen. Unserer Kenntnis nach geht es in den meisten Fällen darum, dass eine Familie auf der Flucht auseinandergerissen wurde, und nicht darum, dass sie sich bewusst getrennt hat.

Ergänzend möchte ich auf das eingehen, was trotz häufiger Wiederholung nicht richtiger wird, nämlich die Vergleichbarkeit von subsidiärem Schutz und Flüchtlingsschutz. Vielfach wird behauptet, der subsidiäre Schutz sei nur vorübergehend, und es gebe eine Grundlage für eine Differenzierung. Wir sind in der Regel mit zwei Situationen konfrontiert. Im Regelfall sind die in Rede stehenden bewaffneten Konflikte, die eine solche Schwere und Intensität erreichen, dass sie zur Verleihung des subsidiären Schutzstatus führen, lang andauernd. Als Beispiele hatte ich bereits Somalia und Afghanistan genannt. Würde man einem Afghanen, dem vor 20 Jahren subsidiärer Schutz gewährt worden wäre - damals gab es das noch nicht -, nun sagen, sein Schutz sei nur vorübergehend? Das passt nicht zur Situation.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Die andere Situation ist: Wenn subsidiärer Schutz aus Gründen drohender Folter oder unmenschlicher Behandlung gewährt wird, verändert sich der Schutzbedarf ebenfalls nicht, solange nicht staatliche Strukturen etabliert sind, die vor solchen Menschenrechtsverletzungen schützen. Wenn solche staatlichen Strukturen etabliert sind, kann der subsidiäre Schutz enden. Gleichmaßen kann auch der Schutzbedarf von Flüchtlingen enden, wenn entsprechende staatliche Strukturen wiederhergestellt sind. Man weiß aber aus Erfahrung, dass es sich hier um sehr langwierige und schwierige Prozesse handelt. Wenn man den transitorischen Charakter zu sehr betont, geht das meines Erachtens - auch in politischer Hinsicht - am Problem vorbei. - Vielen Dank.

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Vielen Dank. - Die letzte Frage stellt die Kollegin Polat.

Filiz Polat (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Meine Frage geht an die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände. Sie können entscheiden, wer antwortet.

Ich konzentriere mich auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit/Integrationsfähigkeit. Sie stellen darauf ab, dass diese derzeit nicht gegeben bzw. begrenzt ist aufgrund von knappem Wohnraum, fehlenden Kindergartenplätzen etc. Ihre Schlussfolgerung daraus ist die Begrenzung des Familiennachzugs. Gleichzeitig begrüßen Sie alle in Ihren Stellungnahmen die Voraussetzung der Kontingentierung nach bestimmten Kriterien. Diese Kriterien, die die betreffenden Familien zu erfüllen haben, sind im Wesentlichen Kriterien der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Das heißt, Sie verschieben die Erfüllung eines Kriteriums, das der Staat selbst nicht schafft, auf die Betroffenen.

Vor dem Hintergrund des knappen Wohnraums nenne ich beispielhaft ein Problem aus der Praxis. Ein Wohnberechtigungsschein wird für einen Alleinstehenden ausgestellt, aber nicht a priori für die nachziehenden Personen, die Frau und die zwei Kinder. Das heißt, jemand muss einen

Wohnraum für vier Personen nachweisen, bekommt aber keinen entsprechenden Wohnberechtigungsschein.

Sie sagen: Der Betreffende muss seinen Lebensunterhalt - im Gesetzestext wird es wohl heißen: überwiegend - selbst verdienen. Wie Sie wissen, haben die Kommunen sowohl auf kommunaler Ebene als auch auf Landesebene entsprechende Stellungnahmen abgegeben. Eine dreiköpfige Familie mit einem Alleinverdiener muss 3 000 Euro netto vorweisen, um den Lebensunterhalt zu sichern. Sie sagen gleichzeitig in Ihren Stellungnahmen, dass die Zahl der Integrationskurse nicht ausreichend ist, und kritisieren damit die Bundesregierung. Solche Kurse sind aber Voraussetzung, um die deutsche Sprache zu erlernen und in den deutschen Arbeitsmarkt integriert zu werden. Wie können Sie das Dilemma in Bezug auf die von Ihnen begrüßten Voraussetzungen auflösen? - Vielen Dank.

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Haben Sie sich schon geeinigt, wer antworten will?

Sachverständiger Helmut Dedy (Deutscher Städtetag): Ich versuche es gerne. - Frau Polat, ich möchte etwas früher ansetzen, nämlich 2015. Wer hat damals eigentlich die Flüchtlingszuwanderung in Deutschland geschultert? Das hat keine einzelne Fraktion hier im Haus geschultert, das hat auch nicht der Deutsche Bundestag geschultert, sondern das haben die Städte, Gemeinden und Landkreise geschultert. Daher bin ich nicht bereit, mir unterstellen zu lassen, dass wir wirtschaftliche Positionen der kommunalen Seite auf die Flüchtlinge verschieben. Das halte ich - mit Verlaub - für Quatsch. - Das ist die Vorgeschichte.

Wir haben in der Vorgeschichte gesagt: Wir brauchen Unterstützung von Bund und Ländern. - Daran hat sich nichts geändert. Bund und Länder haben Regelungen bis 2018 getroffen. Wir sagen jetzt in den Gesprächen natürlich: Das darf nicht 2018 enden. Wir brauchen die Integrationspauschale. Wir brauchen Förderung im Bereich des sozialen Wohnraums. All das brauchen wir.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Dann taucht die Frage auf: Stimmt denn überhaupt, was Sie sagen, nämlich dass wir hier alle sagen: „Wir sind am Ende“? Ich habe das nicht so wahrgenommen; aber vielleicht haben Sie es so wahrgenommen.

Wir haben differenzierte Positionen oder eine differenzierte Haltung innerhalb der kommunalen Seite. Wir haben wachsende Städte, und in wachsenden Städten ist es überhaupt nicht einfach, dafür zu sorgen, dass Konkurrenzen vermieden werden. Wenn Studis zuziehen, wenn Menschen aus dem Umland zuziehen, wenn eine Stadt international attraktiv ist und wenn diese Stadt dann auch Flüchtlinge unterbringen muss, dauerhaft oder nur vorübergehend, dann ist das eine Herausforderung. Das haben wir gesagt. Daran ändert sich auch nichts. Diese Herausforderung haben wir bisher gemeistert, und diese Herausforderung werden wir, wenn Bund und Länder uns nicht alleinlassen, auch weiterhin meistern.

Der letzte Aspekt. Es gibt immer wieder Hinweise darauf, dass es in einzelnen Städten zu Überlastungsanzeigen kommt. Das stimmt auch; natürlich stimmt es. Das stimmt für Cottbus. Das stimmt für Salzgitter. Das stimmt für Pirmasens. Gucken Sie sich diese drei Städte einmal an! Was sind das für Städte? Das sind Städte in Ländern, die von der Möglichkeit, eine Wohnsitzauflage zu erlassen, keinen Gebrauch gemacht haben. Wir haben aber von Beginn an gesagt: Wir brauchen auch ein steuerndes Element im Bereich der Flüchtlingszuweisung. - Deshalb haben wir die Wohnsitzauflage gefordert. Deshalb stehen wir zur Wohnsitzauflage.

Es ist klar, was in Ländern passiert, die keine Wohnsitzauflage erlassen haben. Es passiert genau das, was wir vorhergesagt haben: Es gibt Dissonanzen in der Zuweisung an einzelne Kommunen. - Das ist ein Problem, und dieses Problem, glaube ich, können wir nicht allein lösen, sondern das können wir nur lösen, wenn es negative Regelungen gibt. Niedersachsen hat das bereits gemacht, Brandenburg wird es machen, vermute ich einmal, und in Rheinland-Pfalz ist man auch dabei.

Wenn Sie sagen, dass wir da permanent verschieben, dann muss ich sagen, ganz emotionsfrei: Ich kenne solche Konstellationen nicht. Natürlich gibt es Volkshochschulen, in denen die Sprachkurse gut laufen, und solche, in denen sie weniger gut laufen. Natürlich ist die Wohnraumversorgung in den Städten unterschiedlich. Natürlich gibt es Städte, in denen die Schulversorgung und die Kitaversorgung heute schon gegeben sind, und solche, in denen das vielleicht erst in zwei Jahren der Fall ist oder die dafür noch ein bisschen länger brauchen. Aber wir verschieben nichts. Wir stellen uns dieser Herausforderung. Wir machen uns keinen schlanken Fuß, wie Sie es zu unterstellen scheinen. Wir sagen nicht: Wir machen das auf Kosten der Familien. - Ganz im Gegenteil! Ich habe eingangs darauf hingewiesen, dass es für uns ein hohes Gut ist, die Familien mit einzubeziehen, dass es für uns ein wichtiger Aspekt ist, die Integrationsfähigkeit auch der Geflüchteten sicherzustellen, und dass dafür Familie eine wichtige Rolle spielt. Verstehen Sie uns also bitte nicht falsch. Das ist das, was wir sagen wollen. Damit möchte ich es gern bewenden lassen.

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Vielen Dank, Herr Dedy. - Frau Polat hat noch eine Nachfrage.

Filiz Polat (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich wollte Sie nur bitten, meine Frage zu beantworten. Ich habe Sie nur danach gefragt, wie Sie das Dilemma auflösen wollen. Alle drei Vertreter der kommunalen Seite sagen: Die Kontingentierung ist sinnvoll, auch unter bestimmten Voraussetzungen. - Ich habe Sie auf die Dilemmata aufmerksam gemacht, die die Betroffenen zu tragen haben; das betrifft gerade die kommunale Hoheit. Die Große Koalition will das in einem Änderungsantrag niederlegen. Daher wäre es für uns von enormer Bedeutung, wenn gerade die Kommunen hierzu Stellung nehmen würden. - Vielen Dank.

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Darauf antwortet jetzt Herr Lübking, ja?



Nur zur dienstlichen Verwendung

Sachverständiger Uwe Lübking (Deutscher Städte- und Gemeindebund): Ich will es versuchen. - Wir haben davon gesprochen, dass wir unterschiedliche Kriterien anwenden können, unter denen ein geregelter Nachzug erfolgt. Unsere Argumentation war: Wir sehen dieses Dilemma. Es gibt die berechtigten Interessen der Berechtigten auf Familiennachzug, und es gibt die geschilderte Situation einzelner Kommunen. Wenn wir von Anfang an eine vernünftige flächendeckende Steuerung gehabt hätten, hätten wir über das Thema vielleicht auch anders nachgedacht; denn dort, wo Wohnraum ist, sind zum Beispiel oft nicht die entsprechenden Arbeitsplätze. Wir haben da unterschiedliche Voraussetzungen.

Wenn wir jetzt versuchen, einen Abwägungsprozess hinzubekommen, suchen wir nach Kriterien, unter denen das gelingen kann, und dafür haben wir einzelne Kriterien aufgeführt. Einige beziehen sich in der Tat auf Wohnraumfragen. Wir haben aber auch das Kriterium „Kindeswohl“ genannt. Das ist kein Kriterium, mit dem wir Probleme abwälzen. Da ist ein Nachzug möglich. Auch andere Härtefälle müsste man in der weiteren Diskussion der Gesetzesvorlage noch genauer konkretisieren.

Aber es bleibt letztendlich dabei: Es wird nur einen beschränkten Nachzug geben. Was nach unserer Auffassung also nicht sein kann, ist, dass wir auf Kriterien für den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten vollkommen verzichten.

Stellvertretender Vorsitzender Thomas Oppermann: Vielen Dank, Herr Lübking.

Damit sind wir am Ende der Anhörung. Ich darf mich bei den Sachverständigen ganz herzlich dafür bedanken, dass sie uns ihr Wissen, ihre Bewertungen und Einschätzungen zur Verfügung gestellt haben. Herzlichen Dank dafür!

(Beifall)

Ich darf noch darauf hinweisen, dass morgen um 18 Uhr eine weitere Sitzung des Hauptausschusses

ses - vermutlich die letzte - stattfindet. Die Beratung der Beschlussempfehlung für das Plenum zu diesem Thema steht auf der Tagesordnung. Die Fraktion der CDU/CSU hat hier in der Anhörung einen Änderungsantrag angekündigt. Ich bitte, diesen so bald wie möglich vorzulegen, damit er vom Sekretariat rechtzeitig vor der Sitzung an die Mitglieder des Hauptausschusses verschickt werden kann.

Ich schließe damit die Sitzung und wünsche Ihnen einen guten weiteren Tag.

(Schluss: 12.16 Uhr)

Dr. Wolfgang Schäuble, MdB
Vorsitzender

Anlage

Hauptausschuss
- Sekretariat -

Ausschuss-
drucksache:

0010

Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Hauptausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung
am 29. Januar 2018

zu

dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU, Entwurf eines Gesetzes zur
Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär
Schutzberechtigten, BT-Drucksache 19/439,

dem Gesetzentwurf der Fraktion der AfD, Entwurf eines Gesetzes zur
Änderung des Aufenthaltsgesetzes, BT-Drucksache 19/182,

dem Gesetzentwurf der Fraktion der FDP, Entwurf eines ... Gesetzes zur
Änderung des Aufenthaltsgesetzes, BT-Drucksache 19/425,

dem Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE., Entwurf eines Gesetzes zur
Änderung des Aufenthaltsgesetzes - Familiennachzug zu subsidiär
Schutzberechtigten, BT-Drucksache 19/241, sowie

dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Familiennachzug
auch zu subsidiär Schutzberechtigten ermöglichen, BT-Drucksache 19/454,
zugeleitet wurden.

- **Dr. Roland Bank**
UNHCR Deutschland
- **Dieter Amann**
Parlamentarischer Berater der AfD-Landtags-
fraktion in Baden-Württemberg
- **Dr. Hendrik Cremer**
Deutsches Institut für Menschenrechte
- **Prof. Dr. Dr. h.c. Kay Hailbronner**
Universität Konstanz
- **Uwe Lübking**
Deutscher Städte- und Gemeindebund
- **Prälat Dr. Karl Jüsten**
Kommissariat der Deutschen Bischöfe
- **Prof. Dr. Daniel Thym**
Universität Konstanz

- **Prof. Dr. Andreas Zimmermann, LL.M**
Universität Potsdam
- **Deutscher Landkreistag**
Dr. Kay Ruge



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 entgegenzutreten 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.

Schriftliche Stellungnahme

von Dieter Amann

zur öffentlichen Anhörung im Hauptausschuss des Deutschen Bundestages am 29. Januar 2018 zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU, „Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten“ (BT-Drucksache 19/439), zum Gesetzentwurf der Fraktion der AfD, „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes“ (BT-Drucksache 19/182), zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE, „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten“ (BT-Drucksache 19/241), zum Gesetzentwurf der Fraktion der FDP, „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes“ (BT-Drucksache 19/425), zum Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN, „Familiennachzug auch zu subsidiär Schutzberechtigten ermöglichen“ (BT-Drucksache 19/454)

Zur Person:

*Dieter Amann, Dipl.-Verwaltungswirt FH Kehl/Baden-Württemberg
Parlamentarischer Berater der AfD-Landtagsfraktion in Baden-Württemberg*

Beruflicher Hintergrund:

*25 Jahre Tätigkeit in einer unteren Verwaltungsbehörde in Baden-Württemberg
davon*

- 10 Jahre Ausländerbehörde, Einbürgerung und Staatsangehörigkeitsrecht*
- 5 Jahre Sozialbehörde, Sozialleistungen für Asylbewerber (AsylbLG)*
- 1 Jahr Sozialbehörde, Sozialgesetzbuch II*
- 9 Jahre Ausländerbehörde, allgemeines Ausländer-, EU-Ausländer- und Asylrecht*

I. Einleitung

Zweck der Einführung des § 103 Abs. 13 AufenthG im sogenannten „Asylpaket II“ mit Wirkung vom 16. März 2016 war, den Nachzug von Familienangehörigen angesichts der Probleme einer logistischen und integrativen Bewältigung einer großen Zahl von seit Mitte 2015 nach Deutschland eingereister Flüchtlinge vorübergehend einzuschränken.

Seinerzeit ging man in der Politik sichtlich davon aus, die zu hunderttausenden eingereisten Männer – darunter auch eine hohe Zahl von Familienvätern – seien in ihrer überwiegenden Zahl beruflich qualifiziert, integrationswillig und könnten nach relativ kurzer Zeit in den Arbeitsmarkt integriert werden. Oder man gab dies vor, um keinen Schatten auf die Entscheidung der Kanzlerin zur Offenhaltung der Grenzen fallen zu lassen.

II. Flüchtlingseigenschaft

Ein Ausländer, der in einem anderen Staat bereits Schutz vor politischer Verfolgung im Staat seiner Staatsangehörigkeit gefunden hat, und weiterhin erlangen kann, hat keinen Anspruch auf Zugang zum Asylverfahren und Anerkennung als Flüchtling nach § 3 Abs. 1 AsylG. Die Genfer Konvention vermittelt grundsätzlich kein Recht auf freie Wahl des Zufluchtslandes, sondern gewährt als subjektives Recht für den Einzelnen lediglich Schutz vor Abschiebung oder Zurückweisung in einen Verfolgerstaat. Hat somit der Flüchtling ausreichende Sicherheit vor Verfolgung in einem anderen Staat gefunden, kann er unbeschadet des Refoulement-Verbotes grundsätzlich nicht mehr seine Anerkennung als

Flüchtling beanspruchen¹. Die gilt auch und erst recht bei der Anerkennung als subsidiär Schutzbe-
rechtigt als Schutzstatus geringerer Intensität und Reichweite.

Alle sogenannten „Flüchtlinge“ haben auf ihrer Reise nach Deutschland Länder durchquert, in denen
sie vor Krieg und Verfolgung sicher waren. Die meisten Iraker und Syrer wohnten sogar zeitweise in
Sammellagern der Türkei und anderen Anrainerstaaten, und machten sich von dort auf den Weg. Sie
erfüllen daher den völkerrechtlichen Begriff des „Flüchtlings“ nicht. Sie können sich nicht auf die
Genfer Flüchtlingskonvention als Anspruchsgrundlage für eine Schutzgewährung berufen. Selbiges
gilt für alle anderen Schutzberechtigungen auch.

Prof. Dr. Kay Hailbronner, Nestor des Asyl- und Flüchtlingsrechts, wurde in einem Interview mit dem
Münchener Merkur, erschienen am 13. Oktober 2015, dazu folgendermaßen befragt:

*„Viele Menschen kommen aus Flüchtlingscamps im Nahen Osten oder aus der Türkei, waren also
zumindest nicht mehr an Leib und Leben bedroht. Kann man die rechtlich noch wie Bürgerkriegs-
flüchtlinge behandeln, wenn sie zu uns kommen?“*

Seine Antwort darauf lautete:

*„Eigentlich nicht. Ich wundere mich da manchmal über die hohe Zahl der Anerkennungen. Wenn ein
Minimum an Lebensgrundlage gegeben ist, dann sind die Voraussetzungen für eine Anerkennung in
Europa eigentlich nicht erfüllt. Das geht auch aus Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Men-
schenrechte hervor. Diese Menschen dann trotzdem ins Land zu lassen, ist eine politische Entschei-
dung.“²*

Der frühere Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Prof. Hans-Jürgen Papier, äußerte sich ebenfalls
dazu mit den Worten:

*„Ein Recht auf Asyl oder auf internationalen Schutz besteht nicht, wenn eine inländische Fluchtalter-
native besteht, wenn also die verfolgte und individuell gefährdete Person anderweitig im Heimatland
Schutz finden kann. Dasselbe gilt, wenn der Flüchtling auf dem Weg zu seinem endgültigen Zufluchts-
land durch Staaten gekommen ist, in denen er vor Verfolgung sicher war. Dazu gehören alle Mitglied-
staaten der Europäischen Union, ferner die Schweiz und Norwegen. Es kommt aber auch jedes andere
Land in Betracht, das dem Flüchtling dauerhaft den Aufenthalt erlaubt und hinreichenden Schutz bie-
tet.“³*

Speziell zu den syrischen Flüchtlingen - was aber für alle andern auch gilt - sagte er:

*„Hielten sie sich bereits innerhalb oder außerhalb der Flüchtlingscamps in der Türkei, des Libanons
oder Jordaniens auf, dann lebten sie vielfach zwar unter äußerst schwierigen sozialen und ökonomi-
schem Bedingungen, sie waren und sind aber im Allgemeinen sicher vor Verfolgung und Bürgerkrieg.
Eine Berufung auf den internationalen Schutz als Flüchtling gemäß der EU-Qualifikationsrichtlinie
steht ihnen regelhaft rechtlich nicht zu.“⁴*

Dem ist nichts hinzuzufügen.

¹ Hailbronner, AuslR, Rdnr. 20 zu § 3 AsylG

² <https://www.merkur.de/politik/asylpolitik-interview-experte-asylrech-deutschland-hailbronner-5636171.html>

³ <https://verfassungsblog.de/asyl-und-migration-recht-und-wirklichkeit/>

⁴ Ebenda.

III. Wirtschaftliche Betrachtung

Die hierher eingeladenen sogenannten Flüchtlinge weisen zu über 90 % ein niedriges bis extrem niedriges Bildungsniveau bis hin zum völligen Analphabetismus^{5 6}, zu etwa 70 % keinen Schulabschluss und keinerlei deutsche Sprachkenntnisse auf. Zudem sind die Familienväter, die vom Familiennachzug begünstigt werden – trotz des allgemein früheren Eheeintrittsalters in allen Hauptherkunftsländern – schon überwiegend in einem Alter, welches das Erlernen der deutschen Sprache, somit die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt faktisch verunmöglicht.

Einige Beispiele:

- Die deutschen Konzerne mit 3,5 Millionen Beschäftigten hatten bis zur Jahresmitte 2016 zusammen rund 3000 zusätzliche Ausbildungsplätze für Flüchtlinge, aber gerade mal 54 Festanstellungen geschaffen.⁷
- Bei den Syrern als der bedeutendsten Flüchtlingsgruppe ist seit Anfang 2015 zwar die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 23.000 gestiegen, die Zahl der registrierten Arbeitslosen aber um 85.000. Das ergibt eine Arbeitslosenquote von 79 Prozent, obwohl viele Beschäftigungsverhältnisse in irgendeiner Weise gefördert sind.
- Nach Erfahrungen in Bayern brechen 90 Prozent der Flüchtlinge ihre Ausbildung im ersten Halbjahr ab, davon 90 Prozent sogar im ersten Monat. Die entspricht auch meinen Erfahrungen in Baden-Württemberg, die unter der Hand weitergegeben werden.⁸
- Thema Deutschkurse: die Abbruchquote beträgt über 50 %, von denen, die durchhalten schaffen nicht einmal 2/3 das notwendige Level B 1, der Rest bleibt bei A2 hängen, was für eine Qualifizierung nicht ausreicht. Prüfer halten sogar diese Zahlen für geschönt. Statistiken darüber wie viele für den Kurs angemeldet sind, aber nicht beginnen, oder abbrechen, gibt es nicht.⁹
- Fachkräfte gibt es unter den Asylbewerbern kaum, zudem streben wegen des geringen Verdienstes nur wenige Asylbewerber eine Lehre an. Viele von ihnen stehen unter Druck, die Schulden bei den Schleppern zu bezahlen. Dies wurde mir mehrfach von den in den Sozialbehörden Tätigen heimlich zugeflüstert.¹⁰

Summa summarum steht fest, dass sich die Erwartungen an die vermeintlichen „Fachkräfte“ in keiner Weise erfüllt haben. Statt Fachkräften kommen immer mehr Personen, die Zeit ihres Lebens, niemals in nennenswerter Weise in das deutsche Sozialsystem einzahlen, sondern nur entnehmen werden. Ebenso wie es keinen unbegrenzten Sozialstaat geben kann, kann es eben keinen Sozialstaat ohne Grenzen geben, der von einer Welt ohne Sozialstaat umgeben ist.

Aus diesem Grunde ist es für Deutschland wirtschaftlich von Vorteil, dass das europäische Recht die Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte ermöglicht. Bis Jahresmitte 2017 sind etwa 236.000 Familienangehörige nachgezogen. Mitte 2017 wurden daneben noch 300.000 weitere Nachzugsberechtigte geschätzt. Und diese Zahl wächst und wächst. All diese Nachzügler sind eben-

⁵ <http://www.epochtimes.de/politik/deutschland/bildungsstand-der-migranten-viel-geringer-als-gedacht-a1285408.html>

⁶ <https://www.welt.de/regionales/hamburg/article153237847/Viele-Fluechtlinge-im-Grunde-Analphabeten.html>

⁷ <http://www.fnp.de/nachrichten/politik/Chancen-fuer-Migranten-auf-dem-deutschen-Arbeitsmarkt-sind-noch-nicht-rosig;art673,2677404>

⁸ <https://www.merkur.de/lokales/erding/erding-ort28651/ernuechternde-bilanz-von-handwerk-und-industrie-fluechtlinge-als-arbeitskraefte-bringen-nichts-8441908.html>

⁹ <http://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlingspolitik-sprachkurse-zur-integration-werden-haeufig-abgebrochen-1.3670747>

¹⁰ <http://www.fnp.de/nachrichten/politik/Chancen-fuer-Migranten-auf-dem-deutschen-Arbeitsmarkt-sind-noch-nicht-rosig;art673,2677404>

so gering qualifiziert wie die Stammberechtigten, so dass all diese Nachzügler ebenso direkt und für immer ins soziale Netz wandern wie die Mehrzahl der Stammberechtigten selbst.

Da sich seit Einführung der Aussetzung des Familiennachzugs somit zeigte, dass die Eingereisten keineswegs Fachkräfte sind und sich daher nur wenige von ihnen jemals selbst, geschweige denn ihre Familie werden ernähren können, hat jede Absicht, die Aussetzung des Familiennachzugs nach Ablauf der Frist zu beenden, ihre Geschäftsgrundlage verloren.

Das wird sich auch niemals ändern, denn die Altfälle werden sich nicht ausreichend in den Arbeitsmarkt integrieren, wie auch die Neufälle aus denselben Gründen ebenso integrationsunfähig sind – zudem teilweise auch nicht integrationswillig. Daher ändert selbst eine weitere Aussetzung des Familiennachzugs an dem grundlegenden Problem nichts. Es wird lediglich auf die Zukunft verlagert und wohl niemals lösbar sein. Ich sehe die einzige Möglichkeit darin, die als subsidiär schutzberechtigt Anerkannten in den Katalog der Aufenthaltstitel aufzunehmen, die vom Familiennachzug ausgeschlossen sind.

IV. Temporärer Charakter der Anerkennung

Artikel 16 Absatz 1 der RL 2011/95 (sog. Qualifikationsrichtlinie) hat zum Wortlaut:

Ein Drittstaatsangehöriger (...) hat keinen Anspruch auf subsidiären Schutz mehr, wenn die Umstände, die zur Zuerkennung des subsidiären Schutzes geführt haben, nicht mehr bestehen oder sich in einem Maße verändert haben, dass ein solcher Schutz nicht mehr erforderlich ist.

§ 73 AsylG stellt den Grundsatz auf, dass die Anerkennung als Asylberechtigter und die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft unverzüglich zu widerrufen sind, wenn die Voraussetzungen für sie nicht mehr vorliegen. Für die Anerkennung als subsidiär Schutzberechtigter ist dieser Grundsatz in § 73 b AufenthG zu finden, wonach die Gewährung des subsidiären Schutzes zu widerrufen ist, wenn die Umstände, die zur Zuerkennung des subsidiären Schutzes geführt haben, nicht mehr bestehen oder sich in einem Maß verändert haben, dass ein solcher Schutz nicht mehr erforderlich ist

All dem lässt sich entnehmen, dass sowohl internationales als auch nationales Recht Schutzberechtigungen jeder Art als VORÜBERGEHEND ansehen. Ein Familiennachzug zu „Subsidiären“, die irgendwann – und die Sicherheitslage im Nahen Osten lässt die Annahme zu, dass dieser Zeitpunkt bald erreicht sein wird – wieder ausreisepflichtig sind, ist aus wirtschaftlichen Gründen nicht verantwortbar und aus rechtlichen Gründen nicht geboten. Des weiteren ist zu erwägen, dass die hier befindlichen Anerkannten für den Wiederaufbau ihres Heimatlandes dringend gebraucht werden. Ganz allgemein ist bedenklich, wenn leistungsfähige Angehörige von unterentwickelten oder zerstörten Staaten ohne Not dauerhaft in Drittländern leben. Denn dadurch wird eine Spirale weiterer Verelendung in Gang gesetzt, der wieder zum mehr Menschen zur „Flucht“ veranlasst.



**Deutsches Institut
für Menschenrechte**

Stellungnahme

Zur öffentlichen Anhörung am Montag, dem 29. Januar 2018, 9 Uhr im Hauptausschuss des Deutschen Bundestags zum Familiennachzug

Zum Gesetzentwurf der Fraktion der AfD, 06.12.2017, BT-Drucksache 19/182; Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE, 12.12.2017, BT-Drucksache 19/241; Gesetzentwurf der Fraktion der FDP, 15.01.2018, BT-Drucksache 19/425; Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU, 16.01.2018, BT-Drucksache 19/439 und dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 17.01.2018, BT-Drucksache 19/454.

Inhalt

1	Zusammenfassung	3
2	Menschenrechtliche Grundlagen für den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten	3
3	Die gegenwärtige Aussetzung des Familiennachzugs: Regelungen und Praxis	4
4	Tatsächliche Dauer der Aussetzung des Familiennachzugs nach gegenwärtiger Gesetzeslage	5
5	Hintergrund und Zahlen	6
5.1	Zur gegenwärtigen Aussetzung des Familiennachzugs	6
5.2	Familiennachzug erfolgt in geordnetem Verfahren	8
5.3	Anzahl der Menschen, die ab März 2018 nach Deutschland kämen, wenn der Familiennachzug wieder ermöglicht würde	8
6	Pauschale Aussetzung des Familiennachzugs nicht zulässig	9
7	UN-Kinderrechtskonvention: Anträge auf Familiennachzug mit Kindern sind beschleunigt und positiv zu entscheiden	12
8	1000 Menschen pro Monat: Kontingentierung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten?	15
9	Fazit und Schlussfolgerungen	15

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. Diese Aussetzung des Familiennachzugs führt praktisch dazu, dass Kinder drei Jahre oder länger von ihren Eltern getrennt sind, was grund- und menschenrechtlich nicht haltbar ist. Dies gilt erst Recht für eine Regelung, die eine weitere Verlängerung der Aussetzung vorsieht oder durch eine Kontingentierung den Nachzug weiter erheblich aufschiebt oder unmöglich macht.

2 Menschenrechtliche Grundlagen für den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten

Das Recht auf Familienleben ist nicht nur im Grundgesetz (Artikel 6), sondern auch in menschenrechtlichen Verträgen verbrieft, etwa in der Europäischen Menschenrechtskonvention (Artikel 8) und in der UN-Kinderrechtskonvention (Artikel 16). In der UN-Kinderrechtskonvention (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.

10 Abs. 1 KRK enthält eine eigene Norm zur grenzüberschreitenden Familienzusammenführung 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; demnach sind Anträge zum Familiennachzug ausdrücklich „beschleunigt“ zu behandeln. Gemäß Artikel 3 Absatz 1 KRK ist das Kindeswohl bei Entscheidungen über Anträge zum Familiennachzug als ein vorrangiger Gesichtspunkt zu berücksichtigen. Der grund- und menschenrechtlich verbrieft Schutz der Familie und der in Art. 3 Abs. 1 KRK kodifizierte Maßstab des Vorrangs des Kindeswohls kann im individuellen Fall zu einem Anspruch auf Familiennachzug führen, welcher dem Handlungsspielraum des Gesetzgebers Grenzen setzt. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Menschen – wie im Fall subsidiär Schutzberechtigter – wegen der Gefahrenlage für sie im Herkunftsstaat nicht darauf verwiesen werden können, die familiäre Einheit im Herkunftsstaat herzustellen. Auch der Verweis auf einen Drittstaat wird regelmäßig nicht tragfähig sein, zumal schon die rechtliche oder tatsächliche Möglichkeit zum Aufenthalt für alle Familienmitglieder in einem Drittstaat nicht bestehen wird.¹

¹ Siehe zu alledem genauer unten: 6 und 7.

3 Die gegenwärtige Aussetzung des Familiennachzugs: Regelungen und Praxis

Konnten insbesondere aus Syrien geflohene Menschen bis März 2016 ihre engen Familienangehörigen sicher und legal nach Deutschland nachholen, ist dies momentan nicht möglich. Aus der Praxis wird daher 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 teuer war und auch zu gefährlich, besonders für Kleinkinder.

Nach der gegenwärtigen Gesetzeslage in Deutschland haben Menschen, die als Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt sind,² 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.³

Subsidiär Schutzberechtigte, das heißt Menschen, denen im Herkunftsstaat Folter, die Todesstrafe oder ernste Gefahr für Leib oder Leben infolge eines bewaffneten Konflikts droht,⁴ 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 nach der gegenwärtigen Gesetzeslage einen Antrag stellen, um ihre Familienmitglieder im Rahmen des gesetzlich geregelten Anspruchs nachholen zu können.⁵

Die Aufnahme von Familienmitgliedern ist zwar im Rahmen von Ermessensentscheidungen gemäß § 22 AufenthG möglich. Darauf weist auch § 104 Absatz 13, S. 3 AufenthG ausdrücklich hin. Nach § 22 Satz 1 AufenthG kann einer Person für die Aufnahme aus dem Ausland aus „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.⁶

² Oder nach Art. 16 a GG.

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

⁴ § 4 AsylG.

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

⁶ 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/416608/6b721422cd6774314c8f8e11de359e32/wd-2-026-16-pdf-data.pdf>.

§ 22 Abs. 1 AufenthG spielt in der Praxis aber keine nennenswerte Rolle. 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.⁷

In der Praxis entscheidet das Auswärtige Amt in einem vorgelagerten Prozedere 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.⁸ Anträge subsidiär Schutzberechtigter auf Familiennachzug werden von deutschen Auslandsvertretungen mit Verweis auf die gesetzlich vorgesehene Aussetzung des Familiennachzugs abgelehnt.⁹

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 AufenthG¹⁰ 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 und der Vorrang des Kindeswohls gemäß Art. 3 Abs. 1 KRK, damit nicht maßgeblich.

4 Tatsächliche Dauer der Aussetzung des Familiennachzugs nach gegenwärtiger Gesetzeslage

Für zahlreiche Betroffene bedeutet bereits die gegenwärtige Aussetzung des Familiennachzugs, dass sie weit mehr als zwei Jahre von ihren Familienmitgliedern 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.¹¹ Außerdem müssen nachzugsberechtigte Familienangehörige aus Syrien in Ländern wie dem Libanon, Jordanien, Ägypten oder in der Türkei oftmals viele Monate oder auch länger als ein Jahr darauf warten, um von der jeweiligen deutschen Auslandsvertretung ein Visum zu erhalten.¹² Schon allein dadurch kommt es also zu erheblichen Zeitspannen, in denen Kinder von ihren Eltern und gegebenenfalls auch von Geschwistern getrennt sind.¹³ Nach der gegenwärtigen Gesetzeslage müssten die Betroffenen nach

⁷ Siehe dazu etwa Antwort des Parl. Staatssekretärs Dr. Ole Schröder, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/205, 30.11.2016, S. 20482, Antwort zu Frage 23.

⁸ Ebenda, Antwort zu Frage 23.

⁹ Ebenda, Antwort zu Frage 14.

¹⁰ Die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz finden sich unter: <http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/pdf/BMI-MI3-20091026-SF-A001.pdf>.

¹¹ Siehe zu alledem 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.

¹² Ebd.; Antwort des Staatssekretärs Lindner auf eine Schriftliche Frage für den Monat November 2017, Frage Nr. 11-263.

¹³ Zur Bedeutung der Dauer der Trennung zwischen Eltern und Kindern siehe auch Bundesverfassungsgericht (2008): Beschluss vom 10.5.2008, 2 BvR 588/08.

Abschluss des Asylverfahrens zudem bis zum 16. 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 bereits nach gegenwärtiger Lage oftmals 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.

5 Hintergrund und Zahlen

5.1 Zur gegenwärtigen Aussetzung des Familiennachzugs

Die gegenwärtige 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.¹⁴ In der Debatte wurden auch noch höhere Zahlen genannt.¹⁵

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.“

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.¹⁶ 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 Menschen¹⁷, lag sie am Ende des Jahres bei 280.000.¹⁸ Im Jahr 2017 ist die Anzahl der Menschen weiter gesunken und lag bei 186.000.¹⁹

¹⁴ 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>.

¹⁵ 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>.

¹⁶ 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>.

¹⁷ 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>.

¹⁸ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2016, S. 10.

¹⁹ Flüchtlingszahlen für 2017, Deutlich weniger Asylsuchende, tagesschau, 16.1.2018, <http://www.tagesschau.de/inland/asylsuchende-statistik-101.html>.

Die Behörden standen 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 entspannt.²⁰ Viele der Unterkünfte zur Aufnahme der Menschen sind nicht mehr ausgelastet, ein erheblicher Teil der Menschen konnte bereits eine Wohnung beziehen.²¹

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.²² 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,²³ ist sie ab März 2016 angestiegen. Im Februar 2017 lag sie bei über 60 Prozent.²⁴ Dabei hat sich in diesem Zeitraum die Lage in Syrien nicht verbessert.²⁵ So hat UNICEF etwa im März 2017 berichtet, dass Menschenrechtsverletzungen in Syrien gegen Kinder - die Tötung, Verstümmelung und Rekrutierung von Kindern - im Jahr 2016 drastisch zugenommen habe.²⁶

Vor den Gerichten ist die Entscheidungspraxis des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) umstritten. Hier wird insbesondere 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, die in Anknüpfung an ein asylrechtliches Merkmal erfolgen. Es geht mithin weniger um die Frage, ob Misshandlungen drohen, sondern vielmehr darum, ob sich in der Misshandlung politische Verfolgung ausdrücke.²⁷

²⁰ 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>.

²¹ 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-gefoerdert-wohnraum-anschlussunterbringungen.html>.

²² 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/subsidiar-schutz-schutzberechtigte-asyl-fluechtlinge-syrer-familiennachzug.html>.

²³ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016): Asylgeschäftsstatistik 2/2016, S. 7, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infotehk/Statistik/Asyl/201602-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile.

²⁴ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017): Asylgeschäftsstatistik 2/2017, S. 7, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infotehk/Statistik/Asyl/201702-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile.

²⁵ 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.

²⁶ 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>.

²⁷ 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.

5.2 Familiennachzug erfolgt in geordnetem Verfahren

Beim Familiennachzug zu anerkannten Flüchtlingen oder subsidiär 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: Jeder Einreise eines Vaters, einer Mutter oder eines Kindes nach Deutschland geht die Erteilung eines Visums voraus. Diese Verfahren dauern momentan viele Monate lang, teilweise mehr als ein Jahr. Das Szenario eines plötzlichen, ungesteuerten Zuzugs einer sehr großen Zahl von Familienmitgliedern entbehrt daher jeder Grundlage. Würde die Aussetzung des Familiennachzugs im März auslaufen, hätte dies nicht zur Folge, dass plötzlich viel mehr Menschen einreisen würden. Es ist daher für die Behörden und die aufnehmenden Kommunen möglich, sich auf den Zuzug einzustellen. Auch die Notwendigkeit der Übernahme der Kosten von Kommunen angesichts der Anforderungen durch den Nachzug durch Bund und Länder kann geprüft und in die Wege geleitet werden.

5.3 Anzahl der Menschen, die ab März 2018 nach Deutschland kämen, wenn der Familiennachzug wieder ermöglicht würde

Zur Frage, wie viele Menschen insbesondere in Syrien und seinen Anrainerstaaten ausharren und nach Deutschland kämen, wenn der Familiennachzug wieder ermöglicht würde, lassen sich keine präzisen Aussagen treffen.

- Die Zahlen wären aber tatsächlich deutlich niedriger als es in der Debatte oftmals dargestellt wird. Zahlreiche der nach Deutschland geflohenen Menschen haben keine Ehepartner oder minderjährigen Kinder, die sie nachholen könnten. Es handelt sich hierbei um junge Erwachsene, die alleinstehend und kinderlos sind. Zugleich gibt es Familien, die bereits als Ganzes nach Deutschland geflohen und damit nicht getrennt sind.²⁸ Insgesamt sind die Familien im Durchschnitt auch kleiner als es teilweise in der Debatte angenommen wird, zumal nur Mitglieder der Kernfamilie (Ehegatten/ Eltern und minderjährige Kinder) nachzugsberechtigt sind.
- Im Einzelnen sind folgende Faktoren für eine Prognose zu berücksichtigen, wie viele Menschen pro Jahr im Rahmen des Familiennachzugs nach Deutschland einreisen könnten:
- **der Nachzugfaktor:** Einer Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung vom Oktober 2017²⁹ zufolge entfallen auf jeden Geflüchteten in Deutschland im Durchschnitt 0,28 nachzugsberechtigte Personen (Kernfamilie); bei den Geflüchteten aus Syrien betrage der Anteil 0,34 Personen. Wenn man davon ausgeht, dass etwa 260.000 Menschen von März 2016 bis März 2018 einen subsidiären Schutz erhalten haben werden, wobei etwa 200.000 davon aus Syrien kommen, ergibt sich unter Anwendung dieser Faktoren eine Zahl von etwa 84.800 nachzugsberechtigten Angehörigen.
- **die Bearbeitungsdauer der Anträge auf Familiennachzug:** Die Bearbeitung erfolgt in einem schrittweisen Verfahren, das gegenwärtig oftmals etliche Monate bis

²⁸ Brücker, Herbert, Familiennachzug, 150.000 bis 180.000 Ehepartner und Kinder von Geflüchteten mit Schutzstatus leben im Ausland, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.), 19.10.2017.

²⁹ Ebd.

zu über ein Jahr dauert. Nach Angaben des Auswärtigen Amtes bewilligte es 2015 rund 25.000 Anträge auf Familiennachzug von syrischen und irakischen Flüchtlingen, 2016 waren es etwa 50.000 und in den ersten drei Quartalen 2017 erhielten 40.000 ein Visum. Amtliche Zahlen, wie viele Menschen im Zuge des Familiennachzugs zu anerkannten Flüchtlingen oder subsidiär Schutzberechtigten insgesamt Visa erhalten und einreisen, sind nicht verfügbar. Über die Zahl der tatsächlichen Einreisen liegen nach Angaben der Bundesregierung nur Zahlen vor, die sich auf den Familiennachzug zu allen Drittstaatsangehörigen beziehen, also auch zu Drittstaatsangehörigen, die etwa im Zuge der Arbeitsmigration nach Deutschland gezogen sind. Danach sind im Jahr 2015 89.724 Menschen eingereist, im Jahr 2016 114.511 und im Jahr 2017 – Stand: 30.11.2017 – 84.961 Menschen³⁰

- **die Zahl der in Deutschland Schutz suchenden Menschen:** Sobald die Anträge der von der jetzigen Aussetzung des Familiennachzugs betroffenen Menschen bearbeitet wären, würden die Antragszahlen deutlich sinken, wenn die Zahl der in Deutschland Schutz suchenden in etwa so bleibt wie in den Jahren 2016 und 2017. Die seit 2016 sinkende Zahl der nach Deutschland fliehenden Menschen führt zum Sinken der Zahl nachzugsberechtigter Familienmitglieder.

6 Pauschale Aussetzung des Familiennachzugs nicht zulässig

Die in § 104 Absatz 13 AufenthG vorgesehene pauschale Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten ist grund- und menschenrechtlich nicht haltbar. Dies gilt erst Recht für eine Regelung, die eine weitere Verlängerung der Aussetzung vorsieht. 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)³¹ und in zahlreichen Menschenrechtskonventionen, etwa in der Europäischen Menschenrechtskonvention (Artikel 8) 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 jedenfalls die Kernfamilie, also Eltern und deren minderjährige Kinder umfasst.³² Je nach Fallkonstellation kann der Schutz des Familienlebens auch weiter gehen.³³

Geht es allerdings um den Schutz familiärer Bindungen zwischen minderjährigen Kindern und ihren Eltern, spielt der Maßstab des Kindeswohls, wie er in der UN-

³⁰ BT-Drucksache 19/295.

³¹ 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.

³² 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.

³³ 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.

Kinderechtskonvention 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.³⁴ 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.³⁵

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, wobei alle relevanten Umstände des Einzelfalls einzustellen sind. Diese können 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.³⁶

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 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 zumutbar³⁷ ist.³⁸ Ist dies nicht der Fall, so drängt die Pflicht des Staates, die Familie zu schützen, migrationspolitische Belange eines Staates regelmäßig zurück.³⁹

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

³⁴ 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.

³⁵ Vgl. dazu etwa von Coelln, Christian (2014): Art. 6, in: Sachs, Michael, Grundgesetz. Kommentar, 7. Aufl. München, Rn. 79.

³⁶ 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.

³⁷ Vgl. etwa Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 10.5.2008, 2 BvR 588/08, Ziffer 14.

³⁸ 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>.

³⁹ 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.

Aufenthalt für alle Familienmitglieder in einem Drittstaat rechtlich nicht bestehen wird.⁴⁰

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.⁴¹ 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.⁴² 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.⁴³

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

Zahlreiche 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.⁴⁴ 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.⁴⁵ Lehnen die bearbeitenden

⁴⁰ Vgl. ebenso Kluth, Winfried (2016): Das Asylpaket II, ZAR 4/2016, S. 121, 127.

⁴¹ 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_handb-Handbuch.pdf.

⁴² 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.

⁴³ 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>.

⁴⁴ Siehe dazu etwa Kastner, Bernd, Süddeutsche Zeitung, 14.1.2018, <http://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlings-gerichte-kassieren-fast-die-haelfte-der-abgelehnten-asylbescheide-1.3824578>.

⁴⁵ 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; BT-Drucksache 19/425.

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.⁴⁶ Dies ist bei Anträgen von subsidiär Schutzberechtigten allerdings gegenwärtig die Praxis.⁴⁷

7 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.⁴⁸ 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.⁴⁹ Die KRK konkretisiert damit die staatlichen Verpflichtungen zur Realisierung des Rechts des Kindes auf Familienleben. Die Vertragsstaaten sind nach Art. 10 Abs. 1 KRK nicht nur dazu verpflichtet, Anträge auf Familienzusammenführungen zu ermöglichen sowie „wohlwollend“ und damit unvoreingenommen und nach objektiver Sachlage zu entscheiden.⁵⁰ 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.

Gerade für Menschen, die von ihren Familien getrennt sind, weil sie aus ihren Heimatländern fliehen mussten und in einem anderen Land Schutz gesucht haben, wird die Familienzusammenführung oft zum dringendsten Bedürfnis. Die ständige Sehnsucht nach den zurückgebliebenen Familienmitgliedern, die permanente Sorge und Angst um diese wie auch das Bemühen, mit ihnen Kontakt zu halten, binden viele Kräfte der im Aufnahmeland lebenden Menschen. Je länger das Warten, die

⁴⁶ Vgl. dazu auch Kluth, Winfried (2016): Das Asylpaket II, ZAR 4/2016, S. 121, 127 f.

⁴⁷ Siehe dazu genauer oben unter 3.

⁴⁸ Im Zeitraum vom 1. April bis zum 31. Oktober 2016 ist insgesamt 1.608 unbegleiteten minderjährigen Asylbewerberinnen 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.

⁴⁹ Sind regelmäßige persönliche Beziehungen und unmittelbare Kontakte zu beiden Elternteilen möglich, haben die Vertragsstaaten Art. 10 Abs. 2 KRK zu beachten.

⁵⁰ Schmahl, Stefanie (2013): Kinderrechtskonvention, Handkommentar, Baden-Baden, Art. 10, Rn. 5.

Ungewissheit und die Hilflosigkeit andauern, desto größer wird das Risiko, dass die Betroffenen daran zerbrechen.⁵¹

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.⁵²

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).⁵³ Auch der EGMR zieht den in Art. 3 Abs. 1 KRK kodifizierten Kindeswohlvorrang im Rahmen der Auslegung von Art. 8 EMRK⁵⁴ und des sich daraus ergebenden Rechts auf Familienzusammenführung mit ein.⁵⁵ 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.⁵⁶

Gerade die Wahrung der Familieneinheit hat einen überragenden Stellenwert für das Kindeswohl, was die KRK selbst sehr deutlich macht.⁵⁷ 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“.⁵⁸ 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.

⁵¹ Siehe zu alledem auch Nils Muižnieks, Menschenrechtskommissar des Europarats, Eine Frage der Menschenwürde, Die neue Bundesregierung sollte den Familiennachzug für Flüchtlinge wieder erleichtern, Süddeutsche Zeitung, 23.10.2017, S. 3.

⁵² 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.; Siehe ebenso BT-Drucksache 19/425..

⁵³ 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.

⁵⁴ Siehe etwa EGMR, Ur. v. 28.9.2011, Nr. 55587/09, Nunez vs. Norwegen, Ziffer 84, mit weiteren Nachweisen; Ur. v. 8.7.2014, Nr. 3910/13, M.P.E.V. u.a. vs. Schweiz, Ziffer 52; Ur. v. 3.10.2014, Nr. 12738/10, Jeunesse vs. Niederlande, Ziffer 73 f.; 109, 118.

⁵⁵ Dazu Czech, EUGRZ 2017, S. 229, S. 237 f. Das Kindeswohl spielt bei der Interpretation von Art. 6 GG auch in der Rechtsprechung des BVerfG eine zentrale Rolle, wenn es um den Schutz familiärer Bindungen des Kindes zu seinen Eltern geht, von Coelln, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl., 2014, Art. 6, Rn. 79.

⁵⁶ 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-Dateien/Anwaltsblatt/kinderrechte_und_der_vorrang_des_kindewohls_anwaltsblatt_2012.pdf; Walter, Anne (2009): Familienzusammenführung in Europa, Baden-Baden, S. 42 f.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ Präambel der Konvention.

Art. 6 GG und Art. 8 EMRK entsprechend,⁵⁹ schützt Art. 16 KRK die spezifisch psychologische und soziale Funktion familiärer Bindungen, 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 Beziehungen und unmittelbare Kontakte zu beiden Elternteilen, was in der KRK⁶⁰ und in der EU-Grundrechte-Charta⁶¹ ausdrücklich kodifiziert ist.

Das Recht, als Familie leben zu können, steht demnach allen Mitgliedern der geschützten 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.⁶² Er gilt für alle Kinder der Familie, unabhängig 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.⁶³ Der materiell-rechtliche Maßstab bei der Entscheidung ist jeweils der gleiche: der in Art. 3 Abs. 1 KRK kodifizierte Vorrang des Kindeswohls.

Anträge auf Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten, die Kinder betreffen, sind demzufolge regelmäßig 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 regelmäßig nicht möglich beziehungsweise nicht zumutbar ist.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Siehe Art. 9 Abs. 3 und Art. 10 Abs. 2 KRK.

⁶¹ Art. 24 Abs. 3 Grundrechte-Charta.

⁶² 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.

⁶³ 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.

8 1000 Menschen pro Monat: Kontingentierung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten?

Auch wenn eine Regelung zur Kontingentierung beim Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten nicht Gegenstand der vorliegenden Anträge ist, soll kurz auf den Vorschlag eingegangen werden, den Familiennachzug auf ein Kontingent von 1000 Menschen pro Monat zu begrenzen. Auch eine solche Regelung wäre nicht mit dem Grund- und Menschenrecht auf Familie vereinbar. Eine solche Regelung hätte nämlich angesichts der Anzahl von Menschen, die von der gegenwärtigen Aussetzung des Familiennachzugs betroffen sind, weitreichende Folgen. Würde man gegenwärtig beispielweise von 60.000 Menschen ausgehen, die im Rahmen des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten nach Deutschland ziehen könnten, würde es fünf Jahre (60 Monate) dauern, bis alle Menschen nachgezogen wären.

Eine entsprechende Kontingentierung würde insbesondere nicht allein zu zeitlichen Verzögerungen bei der Familienzusammenführung führen; sie würde vielmehr dazu führen, dass die effektive Inanspruchnahme des Rechts auf Familienleben vereitelt würde. Die Regelung würde zu Wartezeiten führen, die sich über etliche Jahre erstrecken, verbunden mit großer Unklarheit und Ungewissheiten für die Betroffenen. Schließlich würde sie dazu führen, dass viele Menschen das Recht letztlich nicht mehr in Anspruch nehmen können, weil minderjährige Kinder während der jahrelangen Wartezeit volljährig werden. Diese Kinder würden also über Jahre ohne ein oder beide Elternteile aufwachsen müssen – ohne die Perspektive, sicher eines Tages wieder mit den Eltern leben zu können. Der gesetzliche Aufschub der Inanspruchnahme des Rechts auf Familiennachzug durch die Kontingentierung würde in diesen Fällen zum völligen Verlust des Rechts auf Familie führen.

9 Fazit und Schlussfolgerungen

Das Recht auf Familienleben ist 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. 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.

Das Auswärtige Amt beziehungsweise die deutschen Auslandsvertretungen sind demnach verpflichtet, Anträge auf Familiennachzug zu subsidiär Geschützten in jedem Einzelfall entgegenzunehmen und zu prüfen. Anträge auf Familiennachzug zu anerkannten Flüchtlingen oder subsidiär Schutzberechtigten, die minderjährige Kinder betreffen, sind beschleunigt und unter Berücksichtigung des Grundsatzes des Vorrangs des Kindeswohls regelmäßig positiv zu entscheiden.

Bereits die gegenwärtige Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten ist demnach grund- und menschenrechtswidrig. Der Gesetzgeber sollte die Aussetzung des Familiennachzugs daher erst Recht nicht verlängern. Nicht nur eine weiteres Aussetzung des Familiennachzugs, auch eine Regelung, die eine Kontingentierung beim Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten vorsehen

und dabei auf 1000 Menschen pro Monat begrenzen würde, wäre im Übrigen grund- und menschenrechtswidrig.

Das Institut empfiehlt dem Gesetzgeber, keine weitere Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten vorzunehmen und ab dem 16. März 2018 wieder voraussetzungslos zu ermöglichen.

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, 2018
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.

Gebietet der Schutz von Ehe und Familie den Familiennachzug?

Weder das Verfassungsrecht, noch Völkerrecht und Unionsrecht kennen einen allgemeinen individuellen Rechtsanspruch auf Gewährung von Familiennachzug für Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis. Der verfassungsrechtliche Schutz von Ehe und Familie verbürgt ebensowenig wie der in der Europäischen Menschenrechtskonvention garantierte Anspruch auf Achtung des Privat- und Familienlebens ein individuelles Recht auf die Gewährung eines Aufenthaltsrechts zum Zweck der Familienzusammenführung. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in ständiger Rechtsprechung das souveräne Recht der Staaten auf Steuerung der Zuwanderung auch in Bezug auf den Familiennachzug aufrechterhalten. Die Entscheidung eines Ausländers für einen Staat als Ort der Verwirklichung ehelichen Zusammenlebens oder der Familieneinheit begründet daher noch keine Einschränkung eines grundsätzlich weiten Ermessensspielraums der Staaten bei der Steuerung der Einwanderung. Der Ehe- und Familienschutz gebietet jedoch, dass Gesetzgeber und Verwaltung die familiären Schutzinteressen berücksichtigen und einen fairen Interessenausgleich (fair balance of interests) zwischen dem öffentlichen Interesse an der Steuerung der Zuwanderung und dem privaten Schutz von Ehe und Familie herstellen. Als Kriterium ziehen die Gerichte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit heran, der gebietet, dass eine Beschränkung des privaten Interesses auf Verwirklichung der Ehe – und – Familieneinheit mit der Durchsetzung entsprechend gewichtiger öffentlicher Interessen an der Steuerung der Zuwanderung in einem angemessenen Verhältnis steht und zur Erreichung der damit verfolgten öff. Interessen an einer Einwanderungssteuerung geeignet und erforderlich ist. Hinzukommen weitere Schutzgebote, wie diejenigen zugunsten von Kindern nach der UN-Kinderkonvention, die freilich ebenfalls kein Recht auf Nachzug von Kind oder Eltern, wohl aber eine wohlwollende Prüfung vorsieht.

Die sich daraus ergebende "Schaukeltheorie", dh. der Interessenabwägung zwischen Ehe- und Familienschutz und staatlicher Regelung von Einwanderung läuft auf eine Verlagerung der Entscheidungsbefugnis auf die Gerichte hinaus, die in mehr oder weniger transparenter Weise Einzelfälle entscheiden, die als Anhaltspunkte für die Entwicklung eines aufenthaltsrechtlichen Familienschutzsystems dienen. Elemente der Abwägung der Interessen sind der Bestand eines Ehe- und Familienlebens im Aufenthaltsstaat, die Erwägung, ob die Familieneinheit auch anderweitig z.B. durch Rückkehr in den Heimatstaat hergestellt werden kann, ob die eheliche oder familiäre Einheit bewußt aufgegeben wurde, ob sie bereits bei Wegzug ins Ausland bestand oder erst später begründet wurde und schließlich die mit der Zuwanderung verbundenen finanziellen und organisatorischen Belastungen bzw. Risiken nicht zuletzt für die Kommunen sowie Integrationsaspekte. Beim Recht des Nachzugs von Ehegatten, Lebenspartnern und Kindern von Familienangehörigen sind systematische Strukturen nur teilweise erkennbar. Verallgemeinerungsfähige Prinzipien sind aus der Kasuistik über das Gebot einer fairen Abwägung der unterschiedlichen Interessen hinaus kaum ableitbar, wenn nicht unmittelbar vergleichbare Interessenlagen mit bereits entschiedenen Fällen vorliegen.

Typische Interessenlagen

Die klarsten und zugleich auch im Allgemeinen unproblematischsten, weil weitgehend europäeinheitlich geregelten typischen Interessenlagen sind diejenigen von Ausländern

mit einem gesicherten Daueraufenthaltsrecht und diejenigen, deren Aufenthalt nur zu einem vorübergehenden Ausbildungs-, Arbeits- oder humanitärem Schutzzweck gestattet ist. Wo die Einwanderung gewollter und gebilligter Bestandteil des Aufenthaltsrechts ist, kann auch die ungehinderte familiäre Entfaltung als Bestandteil des der Verfassung zugrundeliegenden Menschenbilds vorbehaltlich konkreter Gefahrenabwehr nicht dauerhaft ausgeschlossen werden. Umgekehrt gibt es keine menschenrechtlich vorgegebene Einheit von erlaubtem Aufenthalt und unbeschränkter familiärer Entfaltung. Staaten können bei der Steuerung von Einwanderung zwischen Individuen und Familien unterscheiden. Das Bundesverfassungsgericht hat dem öffentlichen Interesse an einer Steuerung der Zuwanderung großes Gewicht beigemessen. Die Zulassung von Ausländern und der Familiennachzug beeinflussen in vielfältiger Weise Interessen der Allgemeinheit, die sich im Voraus nicht abschließend umschreiben lassen (BVerfGE 76, 75). Die von den Kommunen geschilderten Probleme der Unterbringung sind nur ein Ausschnitt aus der langfristigen Integrationsproblematik, die sich aus dem Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten ergeben. Das Bundesverfassungsgericht hat daher im Jahre 1987 auch eine achtjährige Aufenthaltsdauer des im Bundesgebiet lebenden Ausländers gekoppelt mit einer einjährigen Ehebestandsfrist und der Fähigkeit, den Lebensunterhalt eigenständig zu verdienen als Voraussetzung eines Familiennachzugs nicht beanstandet. Dem Wunsch des Fremden, der kraft gesetzgeberischer Entscheidung (noch) nicht berechtigt ist, seinen Lebensmittelpunkt im Bundesgebiet zu begründen und auf Verwirklichung der Familieneinheit braucht der Gesetzgeber nicht zu entsprechen. Daraus resultiert auch die Befugnis des Gesetzgebers, die endgültige Begründung des Lebensmittelpunkts von Integrationserfordernissen oder der Verleihung eines Daueraufenthaltsrechts abhängig zu machen.

Es sind keine Gesichtspunkte ersichtlich, warum sich diese grundsätzliche Interessengewichtung bei der humanitären temporären Aufnahme von Flüchtlingen, die vor Krieg und Bürgerkrieg geflohen sind, anders gesehen werden müsste. Die Realisierung des ausserordentlich weitgehenden und weit über das universale Flüchtlingsrecht hinausgehenden unionsrechtlichen Versprechens der unbegrenzten subsidiären Schutzgewährung für Kriegsflüchtlinge, an die sich ausser der Bundesrepublik Deutschland und einigen wenigen Aufnahmestaaten der EU heute die Mehrzahl der EU Staaten kaum erinnern wollen, kann nicht zu einer Einwanderungsoption modifiziert werden. Der vorübergehende und durch den humanitären Aufenthaltswert befristete Aufenthalt braucht daher nicht an den Familiennachzug gekoppelt zu sein. Wo die Dauerhaftigkeit des Aufenthalts ungewiß ist, weil z.B. unklar ist, wie lange eine Schutzbedürftigkeit besteht, kann es Staaten nicht verwehrt sein, für einen angemessenen Zeitraum den Familiennachzug auszuschließen, um Einwanderung zu begrenzen.

Wie lange dieser Zeitraum bemessen wird, liegt grundsätzlich beim Gesetzgeber, der auch für die Prognose zuständig ist, wie sich eine Konfliktslage entwickeln wird und welche temporären Aufenthaltsrechte er für Schutzbedürftige bereitstellt. In der (nicht einheitlichen) europäischen Staatenpraxis wird denn auch insbesondere von Hauptaufnahmestaaten der Kriegsflüchtlinge eine Dreijahresfrist angewendet, wenn nicht – wie in Schweden – eines der Hauptaufnahmeländer – der Nachzug zu subsidiär Schutzberechtigten mit Ausnahme von Härtefällen generell ausgeschlossen wird.

Diese Unterscheidung liegt auch der die gesetzliche Begrenzung des Familiennachzugs für subsidiär Geschützte zugrunde. Subsidiärer Geschützter wird in der Erwartung gewährt, dass die Rückkehr in das Herkunftsland und zu der dort verbliebenen Familie temporärer

Natur ist und keine dauerhafte Integration in die Gesellschaft des Aufnahmelandes erfolgen soll.

Das rechtfertigt zugleich die idealtypische Unterscheidung zwischen Konventionsflüchtlingen und subsidiär Geschützten, weil bei anerkannten Flüchtlingen typischerweise von einer dauernden Verlagerung des Lebensmittelpunktes ausgegangen wird. Auch anerkannte Flüchtlinge genießen freilich Schutz nur für die Dauer der Verfolgungsgefahr und auch bei ihnen ist ein Widerruf des Flüchtlingsstatus gesetzlich vorgesehen. Aber idealtypisch ist die Unterscheidung durch die materiellen Rechte der Genfer Konvention 1951 vorgegeben. Vieles spricht zwar für eine flexiblere und stärker zwischen der Bedürftigkeit kurzfristigen und längerfristigen Schutz unterscheidenden Regelung auch bei anerkannten Konventionsflüchtlingen. Angesichts der Schwierigkeiten und Probleme einer Änderung der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 ist jedoch trotz der offenkundigen Reformbedürftigkeit der Genfer Flüchtlingskonvention weiterhin von der vom BVerfG skizzierten typischen Lage auszugehen.

Kann die Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Geschützte verlängert werden ?

Die Sondierungsvereinbarung sieht die Begrenzung des Familiennachzugs, gekoppelt mit einer Kontingentsbeschränkung auf 1000 pro Monat vor. Da kaum anzunehmen ist, dass der 1001. Antrag damit dauerhaft ausgeschlossen ist, wird die Quote zu Wartefristen führen, deren Dauer davon abhängt, wieviel Anträge auf Familiennachzug gestellt werden. Betroffen sind davon nur subsidiär Schutzberechtigte (im Jahre 2017 insges. 91.371), von denen derzeit ein erheblicher Teil die „Höherstufung“ als Konventionsflüchtling verwaltungsgerichtlich anstrebt. Was für eine fixe Aufenthaltsdauer von zwei Jahren gilt, gilt auch für flexible Wartefristen nach Maßgabe der Kontingentserschöpfung.

Verfassungsgerichtliche Risiken können sich dann ergeben, wenn die Wartefrist sich in einem Masse verlängert, dass die Herstellung der Familieneinheit bzw. des ehelichen Zusammenlebens in unverhältnismässiger Weise in Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an einem geordneten und gestaffelten Familiennachzug beeinträchtigt würde. Als unverhältnismässig hat das Bundesverfassungsgericht in der oben erwähnten Entscheidung eine zur achtjährigen Aufenthaltsdauer hinzukommende (baden-württembergische) Ehebestandsfrist (Wartefrist) von drei Jahren qualifiziert, weil diese Frist faktisch zu einer so schweren Belastung für junge Ehen führe, dass Ehegatten gezwungen würden, zurückzukehren.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erlaubt keine eindeutigen Schlüsse auf die Beurteilung der verfassungsrechtlichen Lage bei einer Kontingentierung des Nachzugs. Zu einer hypothetischen „Kontingentierung“ des Ehegattennachzugs äußert das Gericht in dem erwähnten Urteil Bedenken, weil eine Behandlung von Nachzugswilligen nach dem Warteschlangenprinzip dem Schutz und Förderungsgebot des Grundgesetzes schwerlich angemessen sei, eine hinreichende Berücksichtigung von Umständen des Einzelfalles nicht gewährleistet wäre und die Betroffenen der Gefahr langer Wartezeiten ausgesetzt wären. Dieses obiter dictum ist entgegen dem ersten Anschein auf Kontingentlösungen nicht übertragbar, weil die Bemerkung auf den Familiennachzug der Anwerbegeration und ihrer Kinder gemünzt war, für die die Bundesrepublik nach Auffassung des Gerichts eine besondere Verantwortung traf, jedenfalls wenn gewisse integrationsbedingungen erfüllt waren.

Auch ein angebliches Gebot einer Einzelfallentscheidung, wonach in jedem Fall nur unter Abwägung aller privaten und öffentlichen Interessen entschieden werden kann, lässt sich aus der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht ableiten. Entgegen manchen Äußerungen in der Literatur gilt dieses Gebot, wenn der Gesetzgeber die Entscheidung in das Ermessen der Verwaltung stellt und die Anwendung von Verwaltungsvorschriften, wie in der Entscheidung zur Ehebestandszeit zur Diskussion steht. Keineswegs ausgeschlossen werden damit aber gesetzliche Vorgaben über die Begrenzung der Zuwanderung, wenn der Gesetzgeber hierbei auch dem Berücksichtigungsgebot des Ehe- und Familienschutzes Rechnung getragen hat.

Für die Frage, ob sich die Waage bei einer Kontingentlösung auf der einen oder der anderen Seite senkt, ist zum einen das Vorhandensein alternativer Möglichkeiten zur Realisierung der Familieneinheit relevant. Damit stellt sich die Frage, für welchen Zeitraum und unter welchen Voraussetzungen die Annahme einer grundsätzlichen, wenn auch derzeit nicht realisierbaren Rückkehrproption und eines Verweises auf eine spätere Realisierung der Familieneinheit aufrechterhalten werden kann. Allgemeingültige Kriterien hierfür gibt es nicht. Ein fairer Interessenausgleich wäre aber wohl dann nicht mehr gegeben, wenn die Annahme des Gesetzgebers einer Rückkehrproption nach einem zeitlich begrenzten Schutz nicht oder nicht mehr vertretbar wäre und somit von einem Daueraufenthalt auszugehen wäre, dem der Gesetzgeber in der Tat allerdings schon dadurch Rechnung trägt, dass auch subsidiär Geschützte nicht von einem Wechsel auf ein reguläres Aufenthaltsrecht ausgeschlossen sind und nach spät. 5 jährigem Aufenthalt ein Niederlassungsrecht erwerben können. Allerdings sollte der Gesetzgeber die Unterscheidung zwischen temporärem Schutz und Einwanderung dadurch verdeutlichen, dass die Voraussetzungen für die Gewährung eines Daueraufenthaltsrecht hinsichtlich der Aufenthaltszeit und der Integrationsvoraussetzungen klar geregelt werden und damit auch für die Betroffenen Rechtssicherheit entsteht.

Fazit; Den verfassungs- und völkerrechtlichen Anforderungen entspricht m.-E. sowohl eine Kontingentlösung - zumindest gekoppelt mit einer ohnedies schon existierenden Härtefallklausel § 22, wie auch der Vorschlag, den Nachzug abgesehen von Härtefällen an die Erfüllung von gewissen Integrationsvoraussetzungen abhängig zu machen. Beide Modelle zielen im Kern darauf, die gravierenden Integrationsprobleme, die bei einem unbegrenzten Familiennachzug zu erwarten sind, abzumildern. Dies ist ein sachlicher Gesichtspunkt. Für die letztere Lösung (Integrationsvoraussetzungen) sprechen allerdings der direkte Zusammenhang individueller Integrationsanforderungen mit dem Interesse an einer Vermeidung der Bildung dauerhaft sozialhilfeabhängiger Familien. Zwar wird nach beiden Lösungen die Familienzusammenführung u.U. über mehrere Jahre ausgeschlossen und damit auf eine harte Probe gestellt. Dies ist aber im Hinblick auf die mit einer unbegrenzten Familienzusammenführung verbundenen gravierenden Integrationsprobleme eines unbegrenzten Familiennachzugs noch im Rahmen der weiten gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit.



Uwe Lübking
Beigeordneter

Herrn
Dr. Wolfgang Schäuble, MdB
Vorsitzender des Hauptausschusses
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: hauptausschuss@bundestag.de

Datum
25.01.2018

Aktenzeichen
11

Bearbeiter/Durchwahl/E-Mail
U. Lübking/-245
uwe.luebking@dstgb.de

Öffentlichen Anhörung des Hauptausschusses des Deutschen Bundestages am 29.01.2018 zum

- a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Martin Sichert, Stephan Brandner, Roman Johannes Reusch, Dr. Gottfried Curio, Dr. Bernd Baumann, Mariana Iris Har-der-Kühnel, Dr. Roland Hartwig, Jochen Haug, Lars Herrmann, Martin Hess, Karsten Hilse, Martin Hohmann, Fabian Jacobi, Jens Maier, Dr. Lothar Maier, Tobias Matthias Peterka, Thomas Seitz, Beatrix von Storch, Dr. Christian Wirth und der Fraktion der AfD
(*Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes - 06.12.2017*)
Bundestags-Drucksache 19/182
- b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, Brigitte Freihold, Amira Mohamed Ali, Niema Movassat, Petra Pau, Martina Renner, Kersten Steinke, Friedrich Straetmanns und der Fraktion DIE LINKE
(*Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes - Familien-nachzug zu subsidiär Schutzberechtigten - 12.12.2017*)
Bundestags-Drucksache 19/241
- c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Christian Lindner, Stephan Thomae, Grigo-rios Aggelidis, Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, Jens Beeck, Nicola Beer, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Mario Brandenburg, Britta Katha-rina Dassler, Bijan Djir-Sarai, Christian Dürr, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Katrin Helling- Plahr, Markus Herbrand, Torsten Herbst, Katja Hessel, Dr. Ge-ro Clemens Hocker, Manuel Höferlin, Dr. Christoph Hoffmann, Reinhard Hou-ben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Gyde Jensen, Dr. Christian Jung, Karsten Klein, Dr. Marcel Klinge, Katharina Kloke, Daniela Kluckert, Pascal Kober, Dr.

Lukas Köhler, Carina Konrad, Wolfgang Kubicki, Konstantin Kuhle, Alexander Kulitz, Ulrich Lechte, Michael Georg Link, Oliver Luksic, Till Mansmann, Christoph Meyer, Alexander Müller, Roman Müller-Böhm, Dr. Martin Neumann, Bernd Reuther, Dr. Stefan Ruppert, Dr. h. c. Thomas Sattelberger, Christian Sauter, Frank Schäffler, Dr. Wieland Schinnenburg, Matthias Seestern-Pauly, Frank Sitta, Bettina Stark-Watzinger, Benjamin Strasser, Katja Suding, Linda Teuteberg, Michael Theurer, Manfred Todtenhausen, Dr. Florian Toncar, Dr. Andrew Ullmann, Gerald Ullrich, Sandra Weeser, Nicole Westig und der Fraktion der FDP

(Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes - 15.01.2018)

Bundestags-Drucksache 19/425

d) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU

(Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten - 16.01.2018)

Bundestags-Drucksache 19/439

e) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

(Familiennachzug auch zu subsidiär Schutzberechtigten ermöglichen - 17.01.2018)

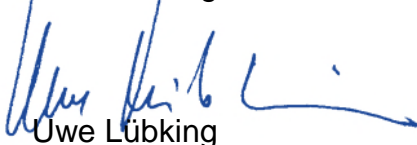
Bundestags-Drucksache 19/454

Sehr geehrte Herr Dr. Schäuble,

für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den o.g. Gesetzesentwürfen möchte ich mich bedanken. Anbei erhalten Sie die Stellungnahme des DStGB.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Uwe Lübking



Uwe Lübking
Beigeordneter

Marienstraße 6
12207 Berlin

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

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

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Hauptausschusses des Deutschen Bundestages am 29.01.2018 zum

- a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Martin Sichert, Stephan Brandner, Roman Johannes Reusch, Dr. Gottfried Curio, Dr. Bernd Baumann, Mariana Iris Harder-Kühnel, Dr. Roland Hartwig, Jochen Haug, Lars Herrmann, Martin Hess, Karsten Hilse, Martin Hohmann, Fabian Jacobi, Jens Maier, Dr. Lothar Maier, Tobias Matthias Peterka, Thomas Seitz, Beatrix von Storch, Dr. Christian Wirth und der Fraktion der AfD
(*Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes - 06.12.2017*)
Bundestags-Drucksache 19/182
- b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, Brigitte Freihold, Amira Mohamed Ali, Niema Movassat, Petra Pau, Martina Renner, Kersten Steinke, Friedrich Straetmanns und der Fraktion DIE LINKE
(*Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes - Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten - 12.12.2017*)
Bundestags-Drucksache 19/241
- c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Christian Lindner, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, Jens Beeck, Nicola Beer, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Mario Brandenburg, Britta Katharina Dassler, Bijan Djir-Sarai, Christian Dürr, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Torsten Herbst, Katja Hessel, Dr. Gero Clemens Hocker, Manuel Höferlin, Dr. Christoph Hoffmann, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Gyde Jensen, Dr. Christian Jung, Karsten Klein, Dr. Marcel Klinge, Katharina Kloke, Daniela Kluckert, Pascal Kober, Dr. Lukas Köhler, Carina Konrad, Wolfgang Kubicki, Konstantin Kuhle, Alexander Kulitz, Ulrich Lechte, Michael Georg Link, Oliver Luksic, Till Mansmann, Christoph Meyer, Alexander Müller, Roman Müller-Böhm, Dr. Martin Neumann, Bernd Reuther, Dr. Stefan Ruppert, Dr. h. c. Thomas Sattelberger, Christian Sauter, Frank Schäffler, Dr. Wieland Schinnenburg, Matthias Seestern-Pauly, Frank Sitta, Bettina Stark-Watzinger, Benjamin Strasser, Katja Suding, Linda Teuteberg, Michael Theurer, Manfred Todtenhausen, Dr. Florian Toncar, Dr. Andrew Ullmann, Gerald Ullrich, Sandra Weeser, Nicole Westig und der Fraktion der FDP
(*Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes - 15.01.2018*)
Bundestags-Drucksache 19/425
- d) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
(*Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten - 16.01.2018*)
Bundestags-Drucksache 19/439
- e) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
(*Familiennachzug auch zu subsidiär Schutzberechtigten ermöglichen - 17.01.2018*)
Bundestags-Drucksache 19/454

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 hatte 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. Auch in der Anhörung vom 20.03.2016 hat sich der DStGB für eine weitere Aussetzung des Familiennachzuges ausgesprochen.

Aus Sicht des Deutschen Städte- und Gemeindebundes hat das Recht, als Familie zusammenleben zu können, einen hohen Stellenwert. Auf der anderen Seite ist der Familiennachzug eine zentrale Stellschraube der Migrationssteuerung. Es gibt einen sachlichen Zusammenhang mit der tatsächlichen Zahl der Geflüchteten und den Integrationsmöglichkeiten vor Ort. Auch wenn im letzten Jahr weniger Menschen nach Deutschland gekommen sind als in den Jahren 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.

Für den DStGB sind derzeit mit Blick auf die Integrations- und Sprachkurse sowie die aufwachsenden Bedarfe an Plätzen in Schulen, Kindertageseinrichtungen sowie die Lage auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt die Voraussetzungen für den bedingungslosen Familiennachzug nicht gegeben. Dieser würde vielmehr voraussetzen, dass es belastbare statistische Zahlen für den Umfang des Nachzugs gibt, Grundlagen für eine Steuerung des Nachzugs geschaffen werden und insbesondere die Voraussetzungen für eine Integration, nämlich ausreichend Wohnraum, Plätze in den Sprach- und Integrationskursen sowie Plätze in Kindertageseinrichtungen und Schulen vorhanden sind.

Fiele die Begrenzung des Familiennachzugs uneingeschränkt weg, würde die Aufnahmekapazität der Städte und Gemeinden durch das Ausmaß der Zuwanderung erneut überschritten und es droht eine weitere Überforderung einzelner Städte und Gemeinden. 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.

Es ist deshalb richtig und entspricht der Beschlusslage unseres Verbandes, an der Aussetzung des Familiennachzugs von subsidiär Schutzberechtigten festzuhalten, bis die oben genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Wir lehnen deshalb sowohl eine sofortige Aufhebung der Aussetzung, sowie einen völligen Wegfall des Nachzugsanspruchs für Familienangehörige subsidiär Schutzberechtigter ab.

Vielmehr unterstützen wir den Vorschlag, bis zum Inkrafttreten einer Neuregelung des Familiennachzugs diesen weiter auszusetzen. Die in den Sondierungsgesprächen genannten Punkte für einen geordneten Familiennachzug können wir als Grundlage für eine solche Neuregelung mittragen. Hinsichtlich der Voraussetzungen für den Familiennachzug sollte zusätzlich, wie in anderen europäischen Ländern auch, auf das Vorhandensein von Unterkunft und Einkommen abgestellt werden.

Die Städte und Gemeinden leisten derzeit enormes, um für Asylbewerber 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. Hierfür sind erhebliche 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. Dies umso mehr, als zahlreiche geduldete Asylbewerber weiterhin in den Kommunen leben.

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.

Derzeit ist eine Planung jedoch faktisch kaum möglich. Es ist kaum abschätzbar, 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. Bislang wurden rund 100.000 Visa beim Familiennachzug zu syrischen und irakischen Flüchtlingen vom Auswärtigen Amt erteilt. Das tatsächliche Ausmaß des Familiennachzugs ist nur schwer abschätzbar. Verlässliche Zahlen liegen uns hierzu nicht vor, dies gilt auch für die Frage, mit welchem Nachzugsfaktor zu rechnen ist.

Die eigentliche Aufgabe liegt weiterhin vor den Kommunen: die Integration der Geflüchteten mit Bleibeperspektive vor Ort. Der Bedarf an Schul- und Kitaplätzen sowie des dazugehörigen Personals ist weiter immens. Insgesamt müssen bei Berücksichtigung aller Einflussfaktoren (Geburtenrate, Nachfrageverhalten, Zuzug von Geflüchteten und Arbeitsmarktmigration) mehr als 1,2 Mio. zusätzliche Plätze für Krippe, Kindergarten und Grundschulbetreuung geschaffen bzw. die aktuellen Bestände um jenen Umfang ausgeweitet werden. Für die Kindertages- und Grundschulbetreuung bedeutet dies einen erheblichen Personalmehrbedarf bis zum Jahr 2025.

Auch im Hinblick auf den Wohnungsbau müssen Kommunen enormes leisten. Bis zum Jahr 2020 besteht in Deutschland ein Bedarf von 350.000 bis 400.000 Wohnungen pro Jahr. Hierzu trägt auch die hohe Zuwanderung bei. Viele Geflüchtete leben nach wie vor in Gemeinschaftsunterkünften oder unter Umständen, die die Unterbringung von Angehörigen nicht ermöglichen.

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 BA und des BAMF in 61 von 402 kreisfreien Städten und Landkreisen. Es kommt zu einer ungleichen Lastenverteilung und es entsteht die Gefahr sozialer Brennpunkte. 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 Ausnahmenvorschriften begrenzen den

Anwendungsbereich. Ein Großteil der Bundesländer macht von der Möglichkeit der Wohnsitzauflage gar keinen Gebrauch. In Niedersachsen als auch in Brandenburg wurde als Folge der ungleichen Verteilung der Geflüchteten und Überlastung einiger Städte im Land im Erlasswege bereits eine negative Wohnsitzauflage eingeführt, was die Problematik besonders deutlich macht. 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 beabsichtigte Neuregelung auf der Basis der Sondierungsergebnisse 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 unter Geltung des genannten Rechtsrahmens einen Beurteilungsspielraum, um aufgrund der individuellen Lage im eigenen Land den Familiennachzug zu beschränken. 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 subsidiär Schutzberechtigten, denen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative erteilt worden ist, nicht hingegen Asylberechtigte und Flüchtlinge. Die Frage, ob ein Flüchtling den subsidiären Schutzstatus erhält, wird individuell im Rahmen einer Einzelfallprüfung entschieden. Darüber hinaus sind für subsidiär Schutzberechtigte weiterhin Ausnahmen von der Aussetzung des Familiennachzugs in Härtefällen nach den §§ 22 und 23 Aufenthaltsgesetz 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.



Der Bevollmächtigte des Rates

KOMMISSARIAT DER
DEUTSCHEN BISCHÖFE

Katholisches Büro in Berlin



**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 –**

**anlässlich der öffentlichen Anhörung im Hauptausschuss
zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU, „Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten“ (BT-Drs. 19/439), zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der AfD, „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes“ (BT-Drs. 19/182), zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der FDP, „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes“ (BT-Drs. 19/425), zu dem Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE., „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten“ (BT-Drs. 19/241) und zu dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, „Familiennachzug auch zu subsidiär Schutzberechtigten ermöglichen“ (BT-Drs. 19/454)**

Die beiden großen christlichen Kirchen nehmen anlässlich der Sachverständigenanhörung im Hauptausschuss des Deutschen Bundestages Stellung zu drei Gesetzentwürfen und einem Antrag, die die weitere Aussetzung bzw. die Ermöglichung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten betreffen.

Bereits in der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages haben die beiden Kirchen anlässlich der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses am 20. März 2017 Stellung zu dem nun erneut angesprochenen Themenfeld genommen.¹

Der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten wurde mit dem Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (Asylpaket II)² zum 18. März 2016 für zwei Jahre ausgesetzt. Dieser Familiennachzug – der erst mit Wirkung zum 1. August 2015 unter erleichterten Bedingungen³ ermöglicht worden war – wird damit de lege lata ab dem 17. März 2018 wieder möglich sein. Subsidiär Schutzberechtigte werden dann gemäß § 29 Abs. 2 AufenthG ihre Kernfamilie wieder voraussetzungslos nachziehen lassen können, wenn ein entsprechender Antrag innerhalb von drei Monaten nach unanfechtbarer Zuerkennung des Schutzstatus gestellt wird.

¹ Gemeinsame Stellungnahme 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 gewährleisten (BT-Drs. 18/10243), abrufbar unter: http://www.kath-buero.de/files/Kath_theme/Stellungnahmen/2017/Stellungnahme%20Praelat%20Juesten-oeffentliche%20Anhoerung%20Innenausschuss-Familiennachzug-2017-3-15.pdf.

² Gesetz vom 11.3.2016, BGBl 2016 I 390.

³ Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27.7.2015, BGBl 2015 I 1386.

Beide Kirchen haben sich bereits in der Vergangenheit nachdrücklich für die Ermöglichung des erleichterten Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten eingesetzt. Daher treten sie auch der beabsichtigten weiteren Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten entschieden entgegen.⁴

Für die Kirchen ist Familie ein sehr hohes Gut, das es zu schützen gilt. Familie bietet den Raum, in dem Vertrauen wächst und in dem dauerhaft Verantwortung für den anderen übernommen wird.⁵ Bezogen auf Flüchtlinge und Migranten fordert Papst Franziskus in seinen „Antworten auf die Bedürfnisse von Flüchtlingen und Migranten – 20 Handlungsschwerpunkte für die Global Compacts“, dass Staaten politische Maßnahmen ergreifen sollten, die unabhängig vom Aufenthaltsstatus die Einheit und das Wohl der Familie fördern und schützen.⁶

Auch aus rechtlichen Erwägungen ist es aus Sicht der beiden Kirchen geboten, den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten in demselben Maß zu ermöglichen wie zu anerkannten Flüchtlingen. Die tatsächliche Lebenssituation von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten rechtfertigt in diesem Punkt keine unterschiedliche Behandlung. Beiden Personengruppen ist es aufgrund der Situation in ihrem Herkunftsland nicht möglich, die Familieneinheit dort wieder herzustellen. Gleiches kann gelten, wenn sich die Familienmitglieder in einem Drittstaat aufhalten. Häufig haben sie dort keinen gesicherten Aufenthaltsstatus, der eine Familienzusammenführung gewährleisten würde. Dies hatten sowohl der Deutsche Bundestag als auch der Bundesrat bei der Einführung des erleichterten Familiennachzugs anerkannt.⁷ An der Vergleichbarkeit der Lebenssituationen dieser beiden Gruppen hat sich seitdem nichts geändert.

Viele Betroffene mussten und müssen infolge der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten für lange Zeit getrennt von ihren Familien leben. Bei einer weiteren Aussetzung wird dieser Zeitraum auf unabsehbare Zeit verlängert. In der politischen Debatte wird immer wieder behauptet, ein Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten sei nicht erforderlich, weil kein dauerhafter Aufenthalt in Deutschland zu erwarten sei. Diese Behauptung ist in ihrer Allgemeinheit jedoch unzutreffend. Die Aufenthaltsdauer subsidiär Schutzberechtigter hängt vielmehr davon ab, ob in ihrem Herkunftsland weiterhin eine Gefahr für Leib oder Leben besteht. Deshalb kann auch der subsidiäre Schutz uneingeschränkt verlängert werden und unter Umständen in die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 AufenthG münden. Das Bundesverfassungsgericht hat dementsprechend zu Recht festgestellt, dass allein aufgrund der Zuerkennung eines humanitären Aufenthaltstitels nicht vorhergesagt werden könne, ob ein dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist oder nicht.⁸

⁴ Gemeinsame Stellungnahme 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 gewährleisten (BT-Drs. 18/10243), abrufbar unter: http://www.kath-buero.de/files/Kath_theme/Stellungnahmen/2017/Stellungnahme%20Praelat%20Juestenoeffentliche%20Anhoerung%20Innenausschuss-Familiennachzug-2017-3-15.pdf; Gemeinsame Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (BT-Drs. 18/7538), abrufbar unter: http://www.kath-buero.de/files/Kath_theme/Stellungnahmen/2016/Stellungnahme-Asylpaket-II-2016-2-21.pdf.

⁵ 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“. (Siehe Nachsynodales Apostolisches Schreiben AMORIS LAETITIA des Heiligen Vaters Papst Franziskus, 19.3.2016, S. 36, dort unter Verweis auf Päpstlicher Rat für die Familie, Charta der Familienrechte, 22.10.1983, Einführung.

⁶ Punkt 14 der Handlungsschwerpunkte, abrufbar unter: http://www.dbk.de/fileadmin/redaktion/microsites/fluechtlingshilfe/Vatikan_20-Handlungsschwerpunkte-f%C3%BCr-Global-Compacts_lang.pdf.

⁷ BT-Drs. 18/4097, S. 46.

⁸ 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.

Am Beispiel syrischer Staatsangehöriger lässt sich dies besonders anschaulich nachvollziehen: In der gegenwärtigen Situation ist nämlich nicht davon auszugehen, dass die Lage in Syrien eine Rückkehr der Betroffenen in absehbarer Zeit zulassen wird. Deshalb sind gerade syrische Staatsangehörige, denen lediglich subsidiärer Schutz zugesprochen wurde, von der Aussetzung des Familiennachzugs besonders betroffen.

Eine weitere Personengruppe, die von der Aussetzung des Familiennachzugs besonders betroffen ist, sind unbegleitete Minderjährige mit subsidiärem Schutz. Bei der Entscheidung über den Familiennachzug zu unbegleiteten Minderjährigen muss in jedem Einzelfall das Kindeswohl im Mittelpunkt stehen. Ihr Anspruch auf Familiennachzug der Eltern erlischt unweigerlich mit Erreichen des 18. Lebensjahres. Wenn sie ihre Eltern infolge der Aussetzung nicht vor Erreichen des 18. Lebensjahres nachholen können, bedeutet die Aussetzung des Familiennachzugs für sie eine dauerhafte Verhinderung der Familienzusammenführung.

In der Debatte wird häufig angemerkt, die Aussetzung des Familiennachzugs diene letztlich dem Schutz der unbegleiteten Minderjährigen, weil diese von ihren Familien vorgeschickt würden, um dann den Familiennachzug zu ermöglichen. Dieser Einschätzung sind die beiden Kirchen bereits in ihrer Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (BT-Drs. 18/7538)⁹ entgegengetreten. Der Anspruch auf Familienzusammenführung steht allen Mitgliedern der Kernfamilie gleichermaßen zu; der Elternnachzug zu Minderjährigen wird nicht bevorzugt behandelt. Die Einrichtungen der beiden Kirchen, in denen unbegleitete Minderjährige betreut werden, berichten, dass der Verdacht, Eltern schickten ihre Kinder voraus, 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.¹⁰ Darüber hinaus 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. Deshalb wird oft der älteste Sohn geschickt, um wenigstens ihm ein Leben in Sicherheit zu ermöglichen.

Die beiden Kirchen sprechen sich dafür aus, den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten wieder unter erleichterten Voraussetzungen zu ermöglichen. Dies entspräche der geltenden Rechtslage, wenn es bei der aktuellen Fassung des § 104 Abs. 13 AufenthG bliebe. Auf eine vergleichbare Lösung zielt der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten (BT-Drs. 19/241), wonach gemäß § 104 Abs. 13 AufenthG-E die Dreimonatsfrist des § 29 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 AufenthG für Ausländer, denen zwischen dem 17. März 2016 und dem Datum des Inkrafttretens des Gesetzes der subsidiäre Schutz zuerkannt wurde, mit Inkrafttreten dieses Gesetzes beginnt. Auch der Antrag BT-Drs. 19/454 zielt darauf ab, den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten mit Auslaufen der Aussetzung nach § 104 Abs. 13 AufenthG uneingeschränkt zu ermöglichen. Deshalb soll auf den Gesetzentwurf BT-Drs. 19/241 und den Antrag BT-

⁹ Abrufbar unter: http://www.kath-buero.de/files/Kath_theme/Stellungnahmen/2016/Stellungnahme-Asylpaket-II-2016-2-21.pdf.

¹⁰ 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.

Drs. 19/454 im Folgenden nicht eingegangen werden. Bezüglich des Gesetzentwurfs BT-Drs. 19/182 verweisen wir auf die Stellungnahmen der Kirchen zur Einführung des erleichterten Familiennachzugs auch für subsidiär Schutzberechtigte¹¹ und dessen Aussetzung.¹²

Zu den Gesetzentwürfen im Einzelnen:

1. Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten (BT-Drs. 19/439)

Gemäß § 104 Abs. 13 AufenthG-E soll der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten bis zur Neuregelung des Familiennachzugs zu dieser Personengruppe (Aufenthaltsurlaubnis gemäß § 25 Abs. 2 S. 2, 2. Alt. AufenthG) nicht gewährt werden. Die Dreimonatsfrist nach § 29 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 AufenthG beginnt nicht zu laufen.

Aus Sicht der Kirchen verstößt diese Regelung gegen den verfassungs- und völkerrechtlich garantierten besonderen Schutz der Familie aus Art. 6 Abs. 1 GG und Art. 8 Abs. 1 EMRK. Diese Regelung führt nämlich möglicherweise dazu, dass der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten auf unbestimmte Zeit ausgesetzt wird. Zwar ist der Gesetzesbegründung zu entnehmen, dass bis zum 31. Juli 2018 eine Neuregelung geplant ist, mit der ein geordneter und gestaffelter Familiennachzug aus humanitären Gründen ermöglicht werden soll.¹³ Diese politische Absichtserklärung ist jedoch nicht verbindlich. Kommt es bis zum angestrebten Datum nicht zu einer Neuregelung, bleibt der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten auf unbestimmte Zeit ausgeschlossen.

Art. 6 Abs. 1 GG unterstellt Ehe und Familie dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung. Familie wird hierbei als „[...] eine vom Recht vorgefundene Lebensform [betrachtet], 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 Vereinzelung.“¹⁴ Auch Art. 8 EMRK schützt das Zusammenleben als grundlegenden Bestandteil des Familienlebens.¹⁵ Diese Schutzpflicht wird auch in Erwägungsgrund 4 der Familienzusammenführungsrichtlinie aufgegriffen. Dort 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.“¹⁶

Zwar besteht insofern Einigkeit, dass weder Art. 6 Abs. 1 GG noch Art. 8 EMRK einen grundsätzlichen Anspruch auf Familiennachzug nach Deutschland verleiht; gleichwohl muss der

¹¹ Stellungnahme zu dem vom Bundesministerium des Inneren vorgelegten Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, abrufbar unter: http://www.kath-buero.de/files/Kath_theme/Stellungnahmen/2014/Stellungnahme%20der%20Kirchen-AufenthG-2014-06-13.pdf.

¹² Gemeinsame Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (BT-Drs. 18/7538), abrufbar unter: http://www.kath-buero.de/files/Kath_theme/Stellungnahmen/2016/Stellungnahme-Asylpaket-II-2016-2-21.pdf.

¹³ BT-Drs. 19/439, S. 4.

¹⁴ Maunz/Dürig/Badura, Art. 6 GG Rn 60a.

¹⁵ EGMR Urteil v. 21.2.2017, Individualbeschwerde Nr. 13240/15 M. gegen Deutschland.

¹⁶ Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22.9.2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, ABl EU L 251/12.

Gesetzgeber sicherstellen, dass in jedem Einzelfall die Einheit der Familie tatsächlich hergestellt werden kann. Hierbei kommt es im Wesentlichen darauf an, ob eine Familienzusammenführung im Herkunfts- oder in einem Drittstaat möglich und zumutbar ist.

Von der aktuellen Aussetzung sind zu einem Großteil syrische Staatsangehörige betroffen. Die Herstellung der Familieneinheit in ihrem Herkunftsland ist gegenwärtig weder möglich noch zumutbar. Selbst wenn sich die Familienangehörigen in einem Drittstaat befinden, kann auch hier die Familieneinheit häufig nicht hergestellt werden. Dies setzt nämlich voraus, dass ein Familienmitglied im Drittstaat bereits einen gefestigten Aufenthaltsstatus hat, der die Familienzusammenführung ermöglicht. Diese Voraussetzung ist zumindest bei syrischen Staatsangehörigen, deren Angehörige sich meist im Libanon, in Jordanien oder in der Türkei aufhalten, in aller Regel nicht erfüllt. Schutzsuchende, die sich dort aufhalten, erhalten weder einen Flüchtlings- noch einen sonstigen gefestigten Aufenthaltstitel. Eine legale Einreise für den in Deutschland Schutzberechtigten zum dauerhaften Aufenthalt in diesem Drittstaat ist deshalb in den meisten Fällen nicht möglich.

Eine weitere Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten führt somit dazu, dass die Familien auf Jahre hinaus getrennt sein werden, weil das Familienleben weder im Herkunfts- noch in einem Drittstaat wiederaufgenommen werden kann.

Das BVerfG hat in seinem Beschluss vom 12. Juli 1987¹⁷ geklärt, dass jedenfalls eine dreijährige Wartezeit bis zur Ermöglichung der Familienzusammenführung wegen Verstoßes gegen Art. 6 Abs. 1 GG verfassungswidrig ist. In den zugrundeliegenden Fällen musste die Ehe türkischer Staatsangehöriger, die im Besitz einer Niederlassungserlaubnis waren, drei Jahre bestehen, bevor deren Ehepartner nach Deutschland einreisen durften. Das Gericht urteilte, dass es den Betroffenen nicht zugemutet werden könne, ihre Niederlassungserlaubnis aufzugeben, um die Familieneinheit in der Türkei herzustellen, obwohl dies unproblematisch möglich war. Für Personen, denen es nicht möglich ist, ihr Familienleben außerhalb Deutschlands herzustellen oder wiederaufzunehmen – wie etwa subsidiär Schutzberechtigte – gilt dies erst recht.

Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass eine weitere Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten auch gegen Art. 8 EMRK verstößt. Der EGMR hat in seinem Urteil vom 21. Dezember 2001¹⁸ 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.

Schließlich begegnet die Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten 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

¹⁷ BVerfG, Beschluss v. 12.5.1987, 2 BvR 1226/83.

¹⁸ EGMR, Urteil vom 21.12.2001, Az. 31465/96.

der Qualifikationsrichtlinie (QRL)¹⁹ wird ein einheitlicher Begriff des internationalen Schutzes zugrunde gelegt, der sich aus dem Flüchtlingsstatus im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention und dem subsidiären Schutz im Sinne des Art. 18 QRL zusammensetzt. Dementsprechend wird auch in Art. 23 Abs. 1 QRL, der vorsieht, dass die Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung des Familienverbandes Sorge tragen, keine Unterscheidung hinsichtlich Flüchtlingsstatus und subsidiärem Schutz getroffen.

Der Gesetzgeber hat aufgrund der Situation Anfang 2016 eine Prognoseentscheidung hinsichtlich des zu erwartenden Familiennachzugs getroffen. Ausgangspunkt war, dass sich „die Bundesrepublik Deutschland [...] der seit ihrem Bestehen bei weitem größten Zahl von Menschen gegenüber[sieht], die hier um Asyl nachsuchen. Täglich sind es mehrere Tausend, allein im Oktober 2015 wurden über 180.000 Asylsuchende registriert.“²⁰ Der Gesetzgeber ging damals davon aus, dass diese hohe Zahl von Asylsuchenden eine hohe Zahl von Anträgen auf Familiennachzug erwarten lasse.²¹ Im Interesse der „Aufnahme- und Integrationssysteme“ in Staat und Gesellschaft und zur besseren Bewältigung der aktuellen Situation²² wurde der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten aufgrund dieser Prognose für zwei Jahre ausgesetzt.

Die damals erwarteten hohen Zahlen von Anträgen auf Familiennachzug haben sich jedoch nicht bestätigt. Die Zahlen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), des Auswärtigen Amtes (AA) und des Bundesinnenministeriums (BMI) zeigen, dass eine präzise Prognose hinsichtlich des Familiennachzugs nicht möglich ist.

Von der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigte sind vor allem Syrer und Iraker betroffen. Aus den Statistiken des BAMF geht hervor, dass von Januar 2015 bis September 2017 ca. 350.000 Syrer und Iraker als Flüchtlinge bzw. Asylberechtigte anerkannt wurden.²³ In etwa dem gleichen Zeitraum hat das AA 102.000 Visa an Syrer und Iraker zum Zweck des Familiennachzugs ausgestellt. Zu diesem Zeitpunkt warteten ca. 70.000 Personen, die die syrische und irakische Staatsangehörigkeit besaßen, auf einen Termin zur Beantragung eines Visums zum Familiennachzug. Da der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten seit März 2016 ausgesetzt ist, können die eingereisten Personen ausschließlich mit den im etwa gleichen Zeitraum anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten verglichen werden. Das bedeutet, dass zu ca. 350.000 anerkannten Flüchtlingen ca. 170.000 Personen nachziehen wollten. Hieraus ergibt sich ein Faktor von etwas weniger als 0,5 pro anerkanntem Schutzberechtigten. Von Januar 2015 bis September 2017 erhielten ca. 195.000 Syrer und Iraker subsidiären Schutz. Es wäre somit – großzügig gerechnet – mit einem Nachzug von ca. 100.000 Personen zu rechnen. Würde die Aussetzung des Familiennachzugs wie geplant zum 16. März 2018 auslaufen, könnte diese Personengruppe gesteuert und geregelt nach Deutschland einreisen, wobei die Einreise nicht sofort erfolgen würde, sondern mit zeitlicher Verzögerung und sukzessive.

¹⁹ 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 subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung), ABl EU L 337/9.

²⁰ BT-Drs. 18/7583, S. 1.

²¹ Ebd.

²² BT-Drs. 18/7583, S. 1 u. 2.

²³ <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/Asylzahlen/Asylgesch%C3%A4ftsstatistik/asylgeschaeftsstatistik-node.html>.

Eine weitere Aussetzung oder gänzliche Abschaffung des erleichterten Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten begegnet aus Sicht der Kirchen weitergehenden verfassungsrechtlichen Bedenken als dies bei der erstmaligen Aussetzung der Fall war: Bei der Änderung geltender Gesetze muss das Gebot der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes gewährleistet werden. Die betroffenen subsidiär Schutzberechtigten durften davon ausgehen, dass die Aussetzung des Familiennachzugs ausläuft. So heißt es in der Gesetzesbegründung: „Nach Ablauf der zwei Jahre tritt die Rechtslage, die seit dem 1. August 2015 für den Familiennachzug zu dieser Personengruppe derzeit gilt, automatisch wieder in Kraft.“²⁴ Wie dargestellt, kann sich dieses Vertrauen auch auf Art. 6 Abs. 1 GG und Art. 8 Abs. 1 EMRK stützen.

2. Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (BT-Drs. 19/425)

Gemäß § 104 Abs. 13 S. 1 AufenthG-E ist der Familiennachzug zu Personen, denen nach dem 17. März 2016 eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 S. 1 AufenthG erteilt wurde, bis zum 16. März 2020 nur möglich, wenn (1) eine Verzögerung der Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft eine besondere Härte für die Person, zu welcher der Zuzug erfolgen soll, oder der nachzugsberechtigten Familienangehörigen darstellen würde oder (2) der Lebensunterhalt der nachzugsberechtigten Familienangehörigen gesichert ist oder (3) Leib, Leben oder Freiheit der nachzugsberechtigten Personen im Aufenthaltsstaat ernsthaft gefährdet ist. Die Dreimonatsfrist des § 29 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 AufenthG beginnt gemäß § 104 Abs. 13 S. 2 AufenthG-E nach dem 16. März 2020 zu laufen. Gemäß § 104 Abs. 13 S. 3 AufenthG-E bleiben die §§ 22 und 23 AufenthG unberührt, so dass Härtefallanträge nach diesen Vorschriften weiterhin gestellt werden können.

Auch diese Regelung würde zu einer mehrjährigen Trennung der Familien führen. Eine solche Trennung erscheint den beiden Kirchen bedenklich, weil das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 12. Mai 1987 bereits eine erzwungene dreijährige Trennung als zu lange und damit verfassungswidrig eingestuft hat.²⁵

Allerdings ermöglichen die aufgezählten Ausnahmen, auf besondere Härten tatsächlich reagieren zu können. Eine dieser Härten beruht auf dem Umstand, dass unbegleitete Minderjährige während der Wartezeit volljährig werden und deshalb ihren Anspruch auf Familiennachzug verlieren oder durch die Trennung von den Eltern psychische Probleme entstehen oder erheblich verstärkt werden. Diese Härten können durch die vorgeschlagene Regelung besser abgedeckt werden, als dies mit den Härtefallregelungen der §§ 22 und 23 AufenthG nach geltender Rechtslage möglich ist. Auch die unter Nr. 2 und Nr. 3 aufgeführten Ausnahmen gestatten es den Behörden, den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten zu ermöglichen. Ein umfassender Schutz der Einheit der Familie, wie er von Art. 6 GG und Art. 8 EMRK gefordert wird, ist allerdings auch hier nicht ersichtlich.

Fazit

Die beiden Kirchen sind der Auffassung, dass eine weitere Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten gegen Art. 6 Abs. 1 GG und Art. 8 Abs. 1 EMRK verstößt und Gesichtspunkte der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes außer Acht lässt. Über die-

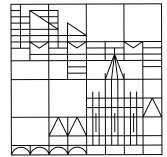
²⁴ BT-Drs. 18/7583, S. 20.

²⁵ BVerfG, Beschluss v. 12.5.1987, 2 BvR 1226/83.

se rechtlichen Erwägungen hinaus erweist sich die Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte 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 nur schwer zu erklären ist. Darüber hinaus trägt die unterschiedliche Behandlung von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten auch zu dem erheblichen Anstieg der Klagen vor den Verwaltungsgerichten bei.

Die beiden Kirchen plädieren deshalb dafür, die Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte nach § 104 Abs. 13 AufenthG planmäßig auslaufen zu lassen und den Familiennachzug ab dem 16. März 2018 wieder voraussetzungslos zu ermöglichen.

Berlin, den 24. Januar 2018



Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M.

Fachbereich Rechtswissenschaft
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht
Forschungszentrum Ausländer- und Asylrecht
Fach 116, Universitätsstraße 10
D-78464 Konstanz
daniel.thym@uni-konstanz.de

**Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des
Hauptausschusses des Deutschen Bundestags
am Montag, den 29. Januar 2018 über**

**Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU zur Verlängerung der Aussetzung
des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten,
[BT-Drs. 19/439](#) v. 16.1.2018,**

**Gesetzentwurf von Abgeordneten und der Fraktion der AfD zur Änderung des
Aufenthaltsgesetzes, [BT-Drs. 19/182](#) v. 6.12.2017 und**

**Gesetzentwurf von Abgeordneten und der Fraktion der FDP zur Änderung des
Aufenthaltsgesetzes, [BT-Drs. 19/425](#) v. 15.1.2018,**

**Gesetzentwurf von Abgeordneten und der Fraktion DIE LINKE zur Änderung
des Aufenthaltsgesetzes – Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten,
[BT-Drs. 19/241](#) v. 12.12.2017,**

**Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Familiennachzug auch zu
subsidiär Schutzberechtigten ermöglichen, [BT-Drs. 19/454](#) v. 17.1.2018.**

Ich bedanke mich für die Einladung seitens des Hauptausschusses. Meine Stellungnahme zeigt zuerst, dass keineswegs feststeht, was eine eventuelle Rückkehr zum Status quo ante bedeutete, weil sich die Rechtslage in den letzten Jahren mehrfach änderte (I.). Sodann erinnere ich an die doppelte Funktion der Grundrechte im öffentlichen Diskurs, der häufig nicht zwischen justiziablen Vorgaben und politischen Zielsetzungen unterscheidet (II.). Auf dieser Grundlage werden sodann die Vorgaben der europäischen, nationalen und internationalen Grundrechte präsentiert, die – entgegen der vielfach getätigten Behauptung – dem Gesetzgeber einen Spielraum belassen, der freilich nicht absolut ist und dessen Reichweite nur bestimmt werden kann, wenn man auch die Details betrachtet (III.). Gleiches gilt für die Kinderrechtskonvention, deren öffentliche Wahrnehmung im aktuellen Diskurs nicht zuletzt an einer missverständlichen deutschen Übersetzung leidet (IV). Während die Grundrechte dem Gesetzgeber materielle Schranken setzen, sind das EU-Recht und der Gleichheitssatz nicht betroffen (V. und VI). Abschließend sind die Konsequenzen für die aktuellen Gesetzesentwürfe und künftige Vorhaben aufzuzeigen (VII.).

I. Vielfalt der Regelungsansätze in den letzten Jahren	3
II. Vorbemerkung: Grundrechte im öffentlichen Diskurs	3
III. Grundrechtliche Verpflichtungen	5
1. Kein Grundrecht auf Familienzusammenführung	5
2. Notwendige Einzelfallbetrachtung	7
3. Kriterien für die Einzelfallbetrachtung	8
a. Bindung an die beteiligten Staaten	9
b. Familiäre Bindung und Alter der Kinder	9
c. Kindeswohl	9
d. Integrationsleistungen im Zielstaat	9
e. Lebensunterhalt	10
f. Straftaten	10
g. Migrationssteuerung	11
h. Mögliche Zusammenführung im Ausland	11
i. Bewusste Trennung	12
j. Besondere Situation von Flüchtlingen	12
4. BVerfG-Entscheidung von 1987	14
5. Genfer Flüchtlingskonvention	15
IV. Kinderrechtskonvention	15
1. Missverständliche deutsche Übersetzung	16
2. Kindeswohl als Teil der Güterabwägung	16
3. „Wohltuende“ Verfahrensgestaltung	17
V. Richtlinie 2003/86/EG	18
VI. Gleichheitssatz	19
VII. Folgen für aktuelle und künftige Gesetzgebungsverfahren	19

I. Vielfalt der Regelungsansätze in den letzten Jahren

Traditionell gehört der Familiennachzug zu den bedeutsamsten Migrationskanälen, über den in den Vereinigten Staaten, Kanada oder Australien ein großer Anteil an Migranten ins Land kommt. Demgemäß sind die Regeln über den Familiennachzug auch in klassischen Einwanderungsländern immer auch ein Instrument der Migrationssteuerung.¹ Gleiches gilt für die jüngere deutsche Migrationsgeschichte, weil der Familiennachzug nach dem Anwerbestopp 1973 dazu führte, dass im beachtlichen Umfang neue Zuwanderer nach Deutschland kamen. Der Familiennachzug war ein Grund, warum die Gastarbeiteranwerbung sich in den 1980er Jahren zu einer dauerhaften Einwanderung verstetigte.² Angesichts dieser **Bedeutung des Familiennachzugs** überrascht es nicht, dass die Große Koalition zur Hochzeit der Flüchtlingskrise im Winter 2015/16 die Zuwanderung über einen ausgesetzten Familiennachzug zu steuern versuchte und die Sondierungspartner CDU, CSU und SPD dieses Thema erneut aufgriffen. Unabhängig davon, ob man einen Familiennachzug politisch befürwortet oder nicht, sollte man sich bewusstmachen, dass eine jede Regelung greifbare Auswirkungen auf die Zahl der Neuzugänge sowie den Integrationsprozess haben wird. Dies gilt für Familienangehörige von Personen, die bereits im Land sind, ebenso wie für die Migrationsentscheidung künftige Neuzuwanderer. Der Familiennachzug ist immer eine zentrale Stellschraube der Migrations- und Integrationspolitik.

Die anstehende Neuregelung ist nicht die erste Änderung in den vergangenen Jahren. Tatsächlich war der nahezu bedingungslose Familiennachzug, der mit dem sog. Asylpaket II zu Beginn des Jahres 2016 für zwei Jahre ausgesetzt wurde,³ erst wenige Monate zuvor eingeführt worden. Ein Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten konnte **bis Juli 2015** „**nur aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen** oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland“ erlaubt werden.⁴ Prinzipiell musste auch der Lebensunterhalt der gesamten Familie gesichert sein und ausreichender Wohnraum zur Verfügung stehen.⁵ Eine Option, auf einen **gesicherten Lebensunterhalt und ausreichenden Wohnraum** zu verzichten, wurde, soweit ersichtlich, erst 2013 eingeführt, als für die Aufenthaltserlaubnis bei subsidiärem Schutz eine neue Rechtsgrundlage eingeführt wurde.⁶ Damals

¹ Im Überblick SVR, Unter Einwanderungsländern, Jahresgutachten 2015, S. 52-60.

² Siehe *Ulrich Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, 2001, S. 232 ff.

³ Siehe § 104 Abs. 13 i.d.F. d. G. v. 11.3.2016, [BGBl. 2016 I 390](#).

⁴ So bis heute § 29 Abs. 3 S. 1 AufenthG, der bis zum G. v. 27.7.2015, [BGBl. 2015 I 1386](#), subsidiär Schutzberechtigte umfasste, die zwischen 2013 und 2015 eine Aufenthaltserlaubnis nach Art. 25 Abs. 2 S. 1 Alternative 2 AufenthG erhielten und zuvor eine nach § 25 Abs. 3 AufenthG.

⁵ § 29 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 AufenthG erfasst den subsidiären Schutz erst infolge d. G. v. 27.7.2015, ebd.

⁶ Vgl. die Regelung nunmehr in § 25 Abs. 2 AufenthG durch G v. 28.8.2013, [BGBl. 2013 I 3474](#), die bewirkte, dass der heutige § 29 Abs. 2 S. 1 (nicht: S. 2) auch den subsidiären Schutz erfasste.

wurde auch niedergelegt, dass die Ehegatten von subsidiär Schutzberechtigten keine einfachen Deutschkenntnisse besitzen müssen⁷ und unbegleitete Minderjährige ihre Eltern leichter nachholen können.⁸

Hinweis: eine frühere Version der Stellungnahme hatte bei der Gesetzgebungsgeschichte einen Fehler enthalten, der vor der mündlichen Anhörung korrigiert wurde.

Für die aktuelle Debatte folgt hieraus, dass es um keine binäre Entscheidung zwischen einem bedingungslosen Familiennachzug sowie einer vollständigen Aussetzung gehen muss. Anstelle eines Alles-oder-Nichts sind abgestufte Regelungsmodelle denkbar, die sich ggfls. auch an der früheren Rechtslage orientieren können. Zudem zeigt der Rückblick, dass die verbreitete juristische und politische Kritik in der Gegenwart in einem merklichen Kontrast zur früheren Rechtslage steht. Die **frühere Rechtslage ist ein Indiz, dass abgestufte Nachzugsrechte mit den Grundrechten vereinbar** sein können. Aus juristischen Datenbanken ist nicht ersichtlich, dass der bis ins Jahr 2015 konditionierte Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten vor höheren Gerichtsinstanzen oder in der wissenschaftlichen Literatur zu nachhaltigen Streitigkeiten geführt hätte.

Dies gilt nicht zuletzt für die Rechtslage der Jahre 2005-13, als ein Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten nur aufgrund von § 29 Abs. 3 S. 1 AufenthG möglich war, dessen Wortlaut im Kern mit der Härtefallklausel des § 22 Abs. 1 S. 1 AufenthG übereinstimmt, die auch aktuell einen Nachzug „aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen“ zulässt – auch wenn diese identischen Tatbestandsmerkmale in den Verwaltungsvorschriften unterschiedlich interpretiert werden und für § 29 großzügiger ausgestaltet sind als im Fall des § 22.⁹ Hieraus ergibt sich für den Gesetzgeber die Option, so eine **in der praktischen Handhabung großzügigere Härtefallklausel** gewünscht sein sollte, sich an der alten Rechtslage zu orientieren, indem man künftig auf § 29 anstelle von § 22 verweist, wobei – je nach politischer Präferenz – der Umfang der Lebensunterhaltssicherung angepasst werden könnte, der bei § 29 Abs. 3 prinzipiell verlangt wird und dessen Fehlen auch im Rahmen des § 22 Abs. 1 AufenthG negativ zu berücksichtigen ist.¹⁰ Ein Rückgriff auf § 29 hätte den systematischen Vorteil, dass die Norm den Familiennachzug zu regeln bezweckt, während § 22 an sich humanitäre Aufnahmen von Einzelpersonen bzw. Gruppen erlauben möchte und daher aus nachvollziehbaren Gründen restriktiver ausgestaltet ist.

⁷ § 30 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 AufenthG erfasst eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 f., nicht jedoch nach Abs. 3, der bis Ende 2013 als Rechtsgrundlage bei subsidiärem Schutz diente, vgl. ebd.

⁸ § 36 Abs. 1 AufenthG erfasst gleichfalls nur § 25 Abs. 1 f.; wenn die Begründung für das G v. 28.8.2013, ebd., gemäß [BT-Drs. 17/13063](#) v. 15.4.2013, S. 24 ausführte, dass sich beim Familiennachzug nichts ändere, traf dies jdfls. insoweit nicht zu, weil § 29 Abs. 3 S. 1 den Rückgriff auf § 36 Abs. 1 AufenthG nicht erfasste.

⁹ Nr. 29.3.1.1, 22.1.1.2 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG v. 26.10.2009, GMBI. 2009, S. 878.

¹⁰ Vgl. § 5 Abs. 3 S. 2 AufenthG sowie Nr. 22.1.4 der Verwaltungsvorschrift, ebd.; zur Einordnung siehe Kay Hailbronner, AusIR-Kommentar, 42./94. EL, 2005/16, § 22 AufenthG Rn. 10, 12, § 29 AufenthG Rn. 14 ff.

II. Vorbemerkung: Grundrechte im öffentlichen Diskurs

In der öffentlichen Diskussion wird derzeit häufig betont, dass das Familienleben menschenrechtlich geschützt sei. Dies stimmt und dennoch bleibt die Diskussion häufig unbefriedigend, weil derartige pauschale Aussagen leicht überspielen, dass die Menschenrechte **im öffentlichen Diskurs unterschiedliche Funktionen** erfüllen. Einerseits beschränken sie das staatliche Handeln durch rechtliche Grenzziehungen, die im Zweifel vor Gericht durchgesetzt werden können. Andererseits gehören die Menschenrechte nicht nur den Juristen. Sie dienen zugleich als eine Projektionsfläche über Vorstellungen vom guten Leben und von einer gerechten Gesellschaft. Vereinfacht kann man die beiden Bedeutungsebenen sprachlich abstufen, indem man **zwischen den Menschenrechten als „Rechtsnorm“ und „Wert“ unterscheidet**. Während der rechtliche Gehalt zum täglich Brot der Juristen gehört, öffnet die Wertedimension den Diskurs für moralische Positionierungen, die in einer pluralen Gesellschaft immer umstritten sein werden.

Für das Verfassungsrecht ist diese Gemengelage von Recht und Moral nicht ungewöhnlich und bezeichnet dennoch eine Gefahr des Menschenrechtsdiskurses, der dazu neigt, politische Fragen zu moralischen Grundsatzfragen zu erklären. Dies ist im gewissen Umfang unausweichlich, zeitigt jedoch negative Auswirkungen, wenn man **legitime politische und moralische Argumente für den Familiennachzug**, wie sie etwa von den Kirchen vorgebracht werden, **vorschnell mit gerichtlich durchsetzbaren Handlungsgrenzen gleichschließt**. Eine moralische Menschenrechtspolitik, die über gerichtlich durchsetzbare Vorgaben hinausgeht, muss argumentativ überzeugen und kann die eigene Überzeugungskraft nicht durch einen Verweis auf die Autorität einer richterlichen Grundrechtspraxis ersetzen, die diese ausweislich der nachfolgenden Ausführungen zumeist nicht stützten. Innerhalb der zwingenden Grundrechtsstandards ist Politik immer auch der Streit um die richtige Antwort mit Sachargumenten, den das Verfassungsrecht nicht ersetzt.¹¹

III. Grundrechtliche Verpflichtungen

1. Kein Grundrecht auf Familienzusammenführung

Der Position der Gerichte nähert man sich am besten, indem man sich bewusstmacht, dass der Schutz des „Familienlebens“ keinen individuellen Anspruch beinhalten muss, eine „*Familienzusammenführung*“ in einem bestimmten Land zu ermöglichen. So beginnen die Urteile des **Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR)** seit über drei Jahrzehnten mit der standardisierten Formel, dass Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) „nicht so ausgelegt werden kann, dass die Vertragsstaaten der unbedingten Verpflichtung unterliegen, die freie Wahl des ehelichen Wohnsitzes anzuerkennen

¹¹ Die vorstehenden Passagen entstammen modifiziert dem Artikel *Daniel Thym, Grenzen des Familiennachzugs*, [Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 18.1.2018, S. 6.](#)

und hierfür einen Gebietszugang zu ermöglichen.“¹² Pointiert fand sich derselbe Gedanken zuletzt in einem Urteil der Großen Kammer des Straßburger Menschenrechtsgerichtshofs aus dem Jahr 2014: „Die Konvention gibt ausländischen Staatsangehörigen nicht das Recht, in ein bestimmtes Land einzureisen oder dort zu leben.“¹³

Dem folgte der **Gerichtshof der Europäischen Union** (EuGH) in Luxemburg, als dieser in einer Grundsatzentscheidung im Jahr 2006 eine Nichtigkeitsklage des Europäischen Parlaments gegen einzelne Bestimmungen der Familienzusammenführungs-Richtlinie 2003/86/EG zurückwies, die sich unter anderem gegen eine optionale, bis zu dreijährige Wartefrist für den Familiennachzug sowie die erschwerte Einreise von Kindern, die älter als 15 Jahre sind, wandten.¹⁴ Der EuGH wies beide Vorwürfe zurück, weil das EU-Grundrecht auf Familieneinheit nicht verletzt sei.¹⁵ Artikel 7 der EU-Charta der Grundrechte (GRCh) besitzt dieselbe Reichweite wie Artikel 8 EMRK.¹⁶

Nichts Anderes gilt für das **Bundesverfassungsgericht** (BVerfG). In einer Grundsatzentscheidung aus dem Jahr 1987, die eine dreijährige Wartefrist zum Ehegattennachzug zu türkischen Staatsangehörigen für verfassungswidrig erklärte und auf die noch näher einzugehen sein wird, heißt es, dass dem „besonderen Schutz“, der Ehe und Familie nach Art. 6 Abs. 1 GG zukommt, kein individuelles Nachzugsrecht zu entziehen sei.¹⁷ Mittelbar bekräftigt wurde dies im Oktober 2017 durch eine Kammerentscheidung, die den Eilantrag eines 17-jährigen Syrers zurückwies, weil nicht feststehe, dass der ausgesetzte Familiennachzug gegen das Grundgesetz verstoße.¹⁸

Gestützt wird diese Linie auch vom **Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte** (IPbpR), dessen – nicht rechtsverbindliche – Interpretation durch den Menschenrechtsausschuss grundsätzlich dem EGMR folgt, wenn auch mit einer weniger intensiven Willkür- bzw. Verhältnismäßigkeitskontrolle.¹⁹ Schließlich gewährleistet auch die **Kinderrechtskonvention** (KRK) – entgegen einer verbreiteten Behauptung – nach deren Handhabung durch die deutschen und europäischen Gerichte keinen generellen Anspruch. Dies wird nachfolgend unter Verweis auf einschlägige Urteile sowie die missverständliche deutsche Übersetzung der Konvention gesondert darzulegen sein.

¹² EGMR, Urt. v. 28.5.1985, [Nr. 9214/80](#) u.a., *Abdulaziz u.a. gegen UK*, Ziff. 68, eigene Übersetzung.

¹³ EGMR, Urt. v. 3.10.2014, [Nr. 12738/10](#), *Jeunesse gegen Niederlande*, Rn. 100; eigene Übersetzung.

¹⁴ Vgl. Art. 8 UAbs. 2 sowie Art. 4 Abs. 1 RL 2003/86/EG, die freilich für subsidiär Schutzberechtigte nach Art. 2 Buchst. b, Art. 3 Abs. 2 Buchst. c nicht gilt.

¹⁵ Siehe EuGH, *Parlament/Rat*, C-540/03, [EU:C:2006:429](#), Rn. 59, 61-64, 103-107.

¹⁶ Vgl. EuGH, *McB.*, C-400/10 PPU, [EU:C:2010:582](#), Rn. 53 im Einklang mit Art. 52 Abs. 3 GRCh.

¹⁷ Siehe BVerfGE 76, 1 (46 ff.) und *Peter Badura*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG-Kommentar, 74. EL, 2015, Art. 6 GG Rn. 66 m.w.N.

¹⁸ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 11.10.2017, [2 BvR 1758/17](#), insb. Rn. 12.

¹⁹ Siehe zu Art. 17 IPbpR das Human Rights Committee (HRC), General Comment No. 15: The Position of Aliens under the Covenant, [11.4.1986](#), Rn. 5 sowie HRC, Views of 16 August 2001, Doc.

[CCPR/C/72/D/930/2000](#), *Hendrick Winata and So Lan Li v. Australia*.

Aus dem Vorstehenden folgt nicht, dass der Gesetzgeber frei wäre, den Familiennachzug dauerhaft und ausnahmslos einzuschränken. Im Gegenteil: Es ist durchaus eine zivilisatorische Errungenschaft, wenn die Staaten im Umgang mit Ausländern – anders als zu Zeiten des klassischen Fremdenrechts – grundrechtlichen Schranken unterliegen.²⁰ Spätestens dann, wenn eine Person sich im Bundesgebiet aufhält, stehen dieser Person die Grundrechte zu, die, wie dargelegt, nicht in jedem Fall eine Familienzusammenführung garantieren, aber dennoch die **Staaten verpflichten, eine verweigerte Familienzusammenführung zu rechtfertigen**, weil diese einen Grundrechtseingriff darstellt. Wer den Familiennachzug dauerhaft abschaffen will, muss die EMRK kündigen und die EU-Verträge ebenso ändern wie das Grundgesetz. Das wäre nicht nur rechtspraktisch kaum möglich, sondern bedeutete auch verfassungstheoretisch eine Abkehr vom europäisch eingebetteten demokratischen Verfassungsstaat der Nachkriegszeit.

2. Notwendige Einzelfallbetrachtung

Eine gemeinsame Linie der genannten Höchstgerichte besteht darin, auf der einen Seite einen individuellen Anspruch auf Familienzusammenführung abzulehnen und die Staaten auf der anderen Seite zu verpflichten, hierfür Rechtfertigungsgründe vorzubringen. Die Gerichte müssen aufgrund allgemeiner Kriterien **im Rahmen einer Einzelfallbetrachtung die individuellen Interessen der betroffenen Personen mit staatlichen Steuerungsanliegen abwägen**, wobei sich das Ergebnis je nach „den besonderen Umständen der betroffenen Personen sowie den öffentlichen Interessen unterscheiden“ wird.²¹ Gleiches gilt für den EuGH, der die erwähnte Klage gegen eine optionale Wartefrist für den Familiennachzug sowie den erschwerten Kindernachzug als prinzipiell grundrechtskonform erachtete, weil die Mitgliedstaaten die Möglichkeit besäßen, im Einzelfall eine Ausnahme aufgrund der Menschenrechte vorzusehen.²² Auch das BVerfG wies kürzlich darauf hin, dass bei einer Hauptsacheentscheidung über die Verfassungskonformität des ausgesetzten Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten die Bedeutung der Härtefallklausel des § 22 Abs. 1 AufenthG näher zu bestimmen sein könnte.²³

Eine Schwierigkeit der menschenrechtlichen Bewertung besteht freilich darin, dass der **genaue Umfang der grundrechtlichen Vorgaben nicht feststeht**. Speziell der EGMR gewährte bislang nur in wenigen Fällen ein subjektives Nachzugsrecht aus dem Ausland, zu meist mit Blick auf besondere Härten im Einzelfall.²⁴ Dies liegt auch daran, dass die Einzelfallbetrachtung sich zwar an abstrakten Kriterien orientiert, deren Anwendung jedoch von

²⁰ Siehe Daniel Thym, Vom „Fremdenrecht“ über die „Denizenship“ zur „Bürgerschaft“. Gewandeltes Selbstverständnis im deutschen Migrationsrecht, Der Staat 57 (2018), im Erscheinen.

²¹ Diese seit EGMR, Ur t. v. 19.2.1996, [Nr. 23218/94](#), *Gül gegen die Schweiz*, Rn. 38 in Nachzugsfällen häufig gebrauchte Formulierung findet sich etwa in EGMR, Ur t. v. 28.6.2011, [Nr. 55597/09](#), *Nunez gegen Norwegen*, Rn. 70, eigene Übersetzung.

²² Vgl. EuGH, *Parlament/Rat*, C-540/03, [EU:C:2006:429](#), Rn. 61-64 und 103-107.

²³ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 11.10.2017, [2 BvR 1758/17](#), insb. Rn. 12.

²⁴ Näher Angelika Nußberger, Menschenrechtsschutz im Ausländerrecht, NVwZ 2013, 1305 (1310) und, speziell für Nachzugsfälle, Pieter Boeles u.a., *European Migration Law*, 2. Aufl., 2014, S. 223-229.

den individuellen Umständen jedes Einzelfalls abhängt und deren relatives Verhältnis zueinander keinen festen Regeln folgt. Insoweit besteht in der rechtswissenschaftlichen Literatur ein prinzipieller Konsens, dass die Maßstabsbildung instabil bleibt und sich aus der Judikatur **kein kohärentes Gesamtbild hinter der Einzelfallbetrachtung** ergibt.²⁵ Insofern gehört zu einer ehrlichen Betrachtung auch, dass eine genaue Prognose gerade beim Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten schwerfällt, weil dieser bisher nicht im Zentrum der nationalen oder internationalen Grundrechtsjudikatur stand.

Die nachfolgend erläuterten Kriterien für die Güterabwägung können wegen der strukturellen Instabilität der höchstrichterlichen Maßstabsbildung jedoch keine abschließende Sicherheit bieten.²⁶ Doch auch dann, wenn eine eindeutige Prognose unmöglich ist, zeigt die Übersicht, dass die Staaten im Bereich des Familiennachzugs über einen – freilich nicht absoluten – Spielraum verfügen. Die bisweilen aufgestellte **Behauptung, dass die deutschen Regelungen „menschenrechtswidrig sind und daher beendet werden müssen“²⁷, ist in dieser Pauschalität falsch.**

3. Kriterien für die Einzelfallbetrachtung

Im Lauf der Jahre entwickelten die Gerichte eine Reihe **abstrakter Kriterien, die die Einzelfallbetrachtung** anleiten und ggfls. um sachverhaltsspezifische Gesichtspunkte ergänzt werden. Diese Kriterien laufen, anders als bisweilen behauptet, keineswegs darauf hinaus, dass die Familieneinheit immer irgendwo gelebt werden können muss. Stattdessen ist **in jedem Einzelfall sorgfältig zu beurteilen**, welche Bindung an die beteiligten Staaten besteht, welches Alter eventuelle Kinder besitzen, wie eng die Beziehung der Familienmitglieder ist, ob die Familieneinheit willentlich aufgegeben wurde, für welches Ergebnis das Kindeswohl streitet und inwiefern sonstige öffentliche Interessen betroffen sind, etwa infolge von Straftaten.²⁸ In einer Reihe jüngerer Entscheidungen wird zudem die Migrationskontrolle als Eigenwert anerkannt. Die vergleichsweise detaillierte Übersicht soll gerade aufgrund ihrer Detailorientierung die Behauptung entkräften, dass die Grundrechte klar Vorgaben tätigen. Ein näherer Blick auf die einzelfallgeprägte Kasuistik der Grundrechtsjudikatur gibt zugleich Hinweise, auch künftige Regelungsoptionen.

²⁵ Siehe etwa *Philip Czech*, Das Recht auf Familienzusammenführung nach Art. 8 EMRK in der Rechtsprechung des EGMR, Europäische Grundrechte-Zeitschrift 2017, 229 (231 ff.), *Daniel Thym*, Respect for Private and Family Life under Art. 8 ECHR in Immigration Cases, International and Comparative Law Quarterly 57 (2008), 87 (106-108), und *Thomas Spijkerboer*, Structural Instability. Strasbourg Case Law on Children's Family Reunion, European Journal of Migration and Law 11 (2009), 271 (283 ff.).

²⁶ Hierzu bereits *Daniel Thym*, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags, [Ausschuss-Drs. 18\(4\)511 D](#) v. 22.2.2016, S. 9-12 und *ders.*, Die Auswirkungen des Asylpakets II, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2016, 409 (414).

²⁷ So zuletzt wieder Deutsches Institut für Menschenrechte, Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland, [Dezember 2017](#), S. 35.

²⁸ Siehe etwa EGMR, Urte. v. 3.10.2014, [Nr. 12738/10](#), *Jeunesse gegen Niederlande*, Rn. 107-109; und EGMR, Urte. v. 28.6.2011, [Nr. 55597/09](#), *Nunez gegen Norwegen*, Rn. 70.

a. Bindung an die beteiligten Staaten

Seit den ersten Entscheidungen wird die Bindung der beteiligten Personen an die betroffenen Staaten betont, also an das europäische Land, wo die Familieneinheit gelebt werden soll, sowie an den Aufenthalts- und/oder Heimatstaat der Familienmitglieder. Bei der Einzelfallbetrachtung werden **aufenthaltsrechtliche Gesichtspunkte**, wie die Länge und die Natur der Aufenthaltserlaubnis sowie die Staatsangehörigkeit der beteiligten Personen, ebenso berücksichtigt wie die „**sprachliche und kulturelle**“ **Prägung**. Hiernach besitzt das private Interesse an einem Familiennachzug ein geringeres Gewicht, wenn zum Beispiel die Kinder bereits älter sind und bisher durchgehend in sprachlichen und kulturellen Kontexten wohnen, die sich vom europäischen Zielstaat unterscheiden.²⁹ Gleiches gilt für die Rechtsstellung des sog. „Sponsors“ in Europa. Während eine unbefristete Niederlassungserlaubnis als Argument für einen Familiennachzug spricht, besitzt eine zeitlich befristete Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen ein geringeres Gewicht.³⁰

b. Familiäre Bindung und Alter der Kinder

Ausmaß und Intensität der familiären Bindung prägen viele Entscheidungen, zumal diese häufig Situationen betreffen, in denen die Familieneinheit bewusst aufgegeben worden und teils jahrelang nicht verfolgt worden war. Hierbei wurde eine **langjährige Trennung** meist ebenso zulasten der Antragsteller gewertet wie ein **fortgeschrittenes Alter minderjähriger Kinder**.³¹ Auch im Gesetzesrecht ist das Kindesalter vielfach relevant, wenn etwa das deutsche Recht den Nachzug älterer Kinder traditionell erschwert (vgl. § 30 Abs. 2 AufenthG) und der EuGH betont, dass bei Kindern, die älter als zwölf Jahre sind, ein verweigerter Nachzug mit den Grundrechten vereinbar sein kann.³²

c. Kindeswohl

Seit einigen Jahren berücksichtigt der EGMR bei der Güterabwägung das Kindeswohl als eigenständiges Kriterium und inkorporiert damit den Gewährleistungsgehalt der **Kinderrechtskonvention** in die EMRK. Hierauf wird nachfolgend bei der Auseinandersetzung mit der Kinderrechtskonvention näher einzugehen sein.

d. Integrationsleistungen im Zielstaat

Im Rahmen der Bindung an die beteiligten Staaten wird neben der sprachlichen und kulturellen Prägung durch den Herkunftsstaat, spiegelbildlich die Situation derjenigen zu berücksichtigen sein, die in Europa leben. Es geht um die strukturelle Integration, die der EGMR in seiner jüngeren Rechtsprechung zunehmend betont, wenn die Einzelfallbetrachtung über

²⁹ Diese Frage wird regelmäßig angesprochen, jüngst etwa von EGMR, Urt. v. 8.11.2016, [Nr. 56971/10](#), *El Ghatet gegen die Schweiz*, Rn. 51.

³⁰ In diesem Sinn etwa EGMR, Urt. v. 19.2.1996, [Nr. 23218/94](#), *Gül gegen die Schweiz*, Rn. 42.

³¹ Siehe etwa EGMR, Urt. v. 30.7.2013, [Nr. 948/12](#), *Berisha gegen die Schweiz*, Rn. 56; zu gleichwohl bestehenden Inkohärenzen *Ciara Smyth*, *The Best Interests of the Child in the Expulsion and First-Entry Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, *European Journal of Migration and Law* 17 (2015), 70 (78 f.).

³² Siehe mit Blick auf Art. 4 Abs. 1 RL 2003/86/EG erneut der EuGH, *Parlament/Rat*, C-540/03, [EU:C:2006:429](#), Rn. 61-64 einschl. eventueller Ausnahmen im Einzelfall.

formale Gesichtspunkte hinaus die **wirtschaftliche, soziale, kulturelle und sprachliche Integration in die Aufnahmegesellschaft** akzentuiert.³³ So anerkannte der EGMR, dass Deutschland bei der Ausweisung von Ausländern einen schlechten Spracherwerb zulasten der betroffenen Person berücksichtigen durfte.³⁴ Zudem betont der EuGH beim Familiennachzug zu Türken, dass fehlende Integrationsleistungen negativ berücksichtigt werden können).³⁵ Auch die einfachen Deutschkenntnisse, die der deutsche Gesetzgeber seit dem Jahr 2007 für einen Familiennachzug auf dem Einstiegsniveau A1 verlangt, sind von den Gerichten – entgegen zahlreicher Prognosen – als grundrechtskonform bestätigt worden, solange eine Härtefallklausel existiert.³⁶ Hiernach steht fest, dass der Gesetzgeber mit Blick auf diejenigen Familienmitglieder, die bereits in Deutschland leben, **bei einer Neuregelung den Spracherwerb positiv berücksichtigen darf**.

e. Lebensunterhalt

Wohl etabliert ist in der Rechtsprechung, dass der Familiennachzug prinzipiell verweigert werden kann, wenn der Lebensunterhalt nicht gesichert ist, weil die Familie ganz oder teilweise von öffentlichen Geldern abhängig wäre,³⁷ was auch der EuGH explizit bestätigte.³⁸ Grundrechtsdogmatisch handelt es sich hierbei um einen Gesichtspunkt, der im Rahmen der Güterabwägung mit anderen Faktoren abzugleichen ist, d.h. in bestimmten Situationen kann aus Art. 8 EMRK durchaus folgen, dass eine Lebensunterhaltssicherung ganz oder teilweise unverhältnismäßig wäre.³⁹ Mithin könnte eine **künftige Neuregelung die Lebensunterhaltssicherung berücksichtigen**, indem sie deren ganzes oder teilweises Fehlen negativ wertet. Dies gilt umso mehr, als das BVerfG-Urteil zur Verfassungswidrigkeit einer dreijährigen Wartefrist aus dem Jahr 1987 nachweislich der späteren Ausführungen sich auf Personen bezog, die finanziell für die gesamte Familie aufkommen konnten und über ausreichend Wohnraum verfügten.

f. Straftaten

Relevant sind auch eventuelle **Straftaten durch Familienmitglieder**, die bei der Güterabwägung negativ zu berücksichtigen sind. Dies entschied der Gerichtshof bisher zwar vorrangig für Ausweisungsfälle, in denen eine bestehende Familieneinheit durch eine Abschiebung

³³ Nachweise bei Daniel Thym, Residence as *de facto* Citizenship?, in: Ruth Rubio Marín (Hrsg.), Human Rights and Immigration, 2014, S. 106 (138-144); siehe auch *ders.*, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses zum Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, [Ausschuss-Drs. 18\(4\)269 G](#) v. 23.5.2015.

³⁴ EGMR, Urteil vom 23.4.2015, [Nr. 38030/12](#), *Khan gegen Deutschland*, Rn. 50 f..

³⁵ Vgl. EuGH, *Genc*, C-561/14, [EU:C:2016:247](#), Rn. 55 f., wenn auch in einer dogmatisch anders gelagerten Konstellation mit Blick auf Art. 13 ARB 1/80, d.h. nicht im Rahmen der Grundrechte.

³⁶ Vgl. insb. BVerfGE 136, 231, EuGH, *K & A*, C-153/14, [EU:C:2015:453](#) und BVerfG, Beschl. v. 25.3.2011, [2 BvR 1413/10](#) mit Blick auf § 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG, der bei subsidiärem Schutz seit 2013 nicht mehr gilt.

³⁷ So etwa EGMR, Urte. v. 26.4.2013, [Nr. 16351/03](#), *Konstadinov gegen die Niederlande* und EGMR, Urte. v. 11.6.2013, [Nr. 52166/09](#), *Hasanbasic gegen die Schweiz* sowie BVerfG, Urte. v. 30.4.2009, 1 C 3.08, Rn. 13 ff..

³⁸ Zuletzt EuGH, *Khachab*, C-558/14, [EU:C:2016:285](#).

³⁹ Siehe Kay Hailbronner, AusIR-Kommentar, 101. EL, 2017, § 5 AufenthG Rn. 18c, 21a-d.

getrennt zu werden drohte,⁴⁰ was jedoch auch daran liegen dürfte, dass die Thematik in einem Nachzugsfall bislang nicht thematisiert wurde.

g. Migrationssteuerung

In jüngeren Urteilen betont der EGMR, dass „Faktoren der Einwanderungskontrolle“ in die Güterabwägung einzustellen die, was bislang vor allem dann praxisrelevant wurde, wenn einzelne Personen unter Berufung auf das Privat- und Familienleben eine Legalisierung des unrechtmäßigen Aufenthalts begehrten.⁴¹ Soweit eine Familie begründet wurde, obwohl der unsichere Aufenthaltsstatus bekannt war, soll ein Nachzug nur in „außergewöhnlichen Umständen“ geboten sein.⁴² Dies ist kein Zufall, denn der EGMR eröffnet seine Urteile zum Familiennachzug traditionell mit der Einleitung, dass die Staaten „nach allgemeinem Völkerrecht ... das Recht haben, die Einreise und den Aufenthalt von Fremden (*aliens*) in ihrem Territorium zu kontrollieren“.⁴³ Der **staatliche Wunsch nach Zuwanderungskontrolle** besitzt einen Eigenwert. Mittelbar bestätigt wurde dies durch ein EuGH, der mit Blick auf den Familiennachzug zu Türken aufgrund des Assoziierungsrechts ausführt, dass die „wirksame Steuerung der Migrationsströme“ als in Allgemeininteresse einzustufen sei, das einen abgelehnten Nachzug zu rechtfertigen vermag.⁴⁴ Der Luxemburger Gerichtshof verweist insofern auf Art. 79 Abs. 1 AEUV, der der staatlichen Migrationskontrolle einen Primärrechtsrang verleiht und die EU-Gesetzgebung zur Familienzusammenführung nach Art. 79 Abs. 2 Buchst. a AEUV als Zielvorgabe anleitet.

h. Mögliche Zusammenführung im Ausland

Ein wichtiger Gesichtspunkt ist die Frage, ob die Familieneinheit andernorts realisiert werden könnte, also etwa im Herkunfts- oder Aufenthaltsstaat derjenigen Personen, die nach Deutschland einzureisen begehren. Hierbei wurde bzw. wird die EGMR-Literatur teils so verstanden, dass die Familieneinheit immer irgendwo gelebt werden können muss,⁴⁵ was konkret zur Folge hätte, dass Flüchtlingen ein Nachzug immer zu gewähren wäre, wenn ein Zusammenleben der gesamten Familie andernorts aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen ausschied.⁴⁶ Diese pauschale Behauptung widerspricht freilich der jüngeren Rechtsprechung, die keineswegs verlangt, dass die Familie irgendwo zusammenleben können muss. Dies befand der EGMR schon früh im Fall eines Asylbewerbers mit einer humanitären Aufenthaltserlaubnis, die strukturell durchaus mit dem heutigen subsidiären Schutz vergleichbar

⁴⁰ Hierzu gibt es zahlreiche Urteile, exemplarisch EGMR, Urt. v. 28.6.2011, [Nr. 55597/09](#), *Nunez gegen Norwegen*, Rn. 70, auf das der Gerichtshof in Nachzugsfällen häufig verweist

⁴¹ Exemplarisch die Große Kammer in EGMR, Urt. v. 3.10.2014 (GK), [Nr. 12738/10](#), *Jeunesse gegen Niederlande*, Rn. 107 mit dem Hinweis, dass frühere Rechtsverstöße die Bedeutung des allgemeinen Kriteriums der Migrationskontrolle „zum Beispiel“ veranschaulichten.

⁴² Vgl. EGMR, Urt. v. 28.6.2011, [Nr. 55597/09](#), *Nunez gegen Norwegen*, Rn. 80.

⁴³ EGMR, ebd., Rn. 66.

⁴⁴ Vgl. EuGH, *Tekdemir*, C-652/15, [EU:C:2017:239](#), Rn. 35-39 erneut mit Blick auf Art. 13 ARB 1/80, d.h. ohne direkten Bezug zu den Grundrechten; ebenso zuvor BVerwG, Urt. v. 6.11.2014, [1 C 4.14](#), Rn. 22.

⁴⁵ So die frühere Interpretation von *Cynthia Anderfuhren-Wayne*, Family Unity in Immigration and Refugee Matters, *International Journal of Refugee Law* 8 (1996), 347 (360-367).

⁴⁶ So etwa *Hendrik Cremer*, Das Recht auf Familie für unbegleitete Minderjährige, *Zeitschrift für Ausländerrecht* 2017, 312 (313 f.) und *Helene Heuser*, Aussetzung des Familiennachzugs, *Asylmagazin* 2017, 125 (128).

ist, dessen Sohn nachziehen wollte.⁴⁷ In der jüngeren Vergangenheit gab es vermehrt Urteile, die annahmen, dass **Familien dauerhaft dann getrennt werden können** – und zwar auch dann, wenn minderjährige Kinder betroffen sind,⁴⁸ wobei ein großzügiger Maßstab gilt, wenn deutsche Staatsangehörige betroffen sind.⁴⁹

Es steht hiernach fest, dass keine Grundrechte verletzt werden, wenn eine Familieneinheit andernorts *möglich* ist.⁵⁰ Wenn dies aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen *unmöglich* sein sollte, hängt alles Weitere von der Güterabwägung ab, die auch zu berücksichtigen haben wird, ob ein Nachzug vorübergehend oder dauerhaft abgelehnt wurde. Dies würde vor allem dann eine Rolle spielen, wenn CDU, CSU und SPD ihre Absprache umsetzen, einen **gestaffelten Familiennachzug aufgrund monatlicher Kontingente** einzuführen. Die meisten Urteile betrafen bislang Konstellationen, in denen der Familiennachzug generell zurückgewiesen worden war, während die Zulässigkeit von Wartefristen, die zu einem zeitlichen Aufschub führen, die Familieneinheit dauerhaft jedoch nicht verbieten, bisher nicht im Zentrum der Rechtsprechung standen. Auch aus dem später diskutierten BVerfG-Urteil aus dem Jahr 1987 kann nicht geschlussfolgert werden, dass eine dreijährige Wartefrist für alle Personengruppen generell unzulässig wäre.

i. Bewusste Trennung

Ein wichtiges Kriterium für die Güterabwägung ist die Frage, ob die **Familieneinheit bewusst aufgegeben wurde**, weil etwa ein Familienmitglied sich allein auf den Weg nach Europa machte. Diese Frage wird vom EGMR standardmäßig angesprochen und ist ein wichtiges Kriterium gerade in Situationen, in denen eine Familieneinheit nach Maßgabe der vorstehenden Ausführungen andernorts nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen hergestellt werden kann.⁵¹ Dies gilt prinzipiell auch für Flüchtlinge.

j. Besondere Situation von Flüchtlingen

Bei der Anwendung der genannten Kriterien auf Flüchtlinge muss deren besondere Lebenssituation allein schon deshalb berücksichtigt werden, weil die grundrechtlich gebotene Einzelfallbetrachtung sich immer nach den individuellen Umständen des Einzelfalls richtet. Speziell für die beiden letztgenannten Kriterien ergeben sich hierbei flüchtlingsbezogene Besonderheiten. So verneinte der Gerichtshof im Fall eines Kongolesen mit einem GFK-Status, der mit seiner Familie in Kamerun gewohnt hatte, entgegen dem Vorbringen des französi-

⁴⁷ Siehe EGMR, Urte. v. 19.2.1996, [Nr. 23218/94](#), *Gül gegen die Schweiz und Marie-Bénédicte Dembour*, *When Humans Become Migrants*, 2015, Kap. 4.

⁴⁸ Exemplarisch EGMR, Beschl. v. 8.3.2016, [Nr. 25960/13](#), *I.A.A. u.a. gegen Vereinigtes Königreich*, Rn. 42 ff. und EGMR, Urte. v. 8.11.2016, [Nr. 56971/10](#), *El Ghatet gegen die Schweiz*, Rn. 43-47.

⁴⁹ Siehe BVerwGE 144, 141; und BVerwG, Urte. v. 13.6.2013, [10 C 16.12](#).

⁵⁰ § 29 Abs. 2 S. 3 Nr. 2 AufenthG normiert ein diesbezügliches Ausschlusskriterium, das auch für GFK-Flüchtlinge gilt; bei anderweitigen Optionen verneinte BVerfGE 76, 1 schon einen Grundrechtseingriff.

⁵¹ Siehe EGMR, Urte. v. 21.12.2001, [Nr. 31465/96](#), *Şen die Niederlande*, Rn. 39 und zur ambivalenten Rechtsprechung *Philip Czech*, *Das Recht auf Familienzusammenführung nach Art. 8 EMRK in der Rechtsprechung des EGMR*, EuGRZ 2017, 229 (236-238).

schen Staats eine bewusste und freiwillige Familientrennung, nachdem der Vater sich alleine nach Frankreich begeben hatte, um dort zu Asyl beantragen.⁵² Allerdings bleibt unklar, ob es sich hierbei um eine generalisierbare Aussage handeln soll, wonach die **alleinige Einreise von Asylbewerbern, die ihre Familie zurücklassen**, nicht zu deren Lasten verwendet werden dürfe. Dies ergibt sich bereits daraus, dass die Sektion des EGMR diesen Gesichtspunkt als einen Aspekt unter mehreren im Rahmen der Güterabwägung erwähnte, ohne beim Obersatz eine allgemeine Maßstabsbildung zu tätigen, die dasselbe Urteil für die streitgegenständliche Frage der Verfahrensgestaltung bewusst traf.⁵³ Dies spricht dafür, dass es sich eher um eine einzelfallbezogene Wertung handeln dürfte.⁵⁴ Doch selbst wenn in der Zukunft eine Sektion anders verführe, bliebe abzuwarten, ob die Große Kammer einer solchen Lesart zu folgen bereit wäre.

Fest steht hingegen, dass die Lebenssituation im Aufenthalts- bzw. Heimatstaat der Familienmitglieder, die nicht in Deutschland leben, zu berücksichtigen ist, auch wenn, wie dargelegt, der EGMR keinesfalls davon ausgeht, dass die Familieneinheit immer irgendwo gelebt werden können muss. So prüfte der EGMR jüngst differenziert, welchen **rechtlichen und tatsächlichen Hindernissen im Aufenthalts- bzw. Herkunftsstaat der Familienangehörigen** eine somalische Mutter begegnete, wenn sie mit ihren fünf Kindern in Somalia oder Eritrea, wo diese zwischenzeitlich bei einer Tante wohnen, zusammenziehen wollte.⁵⁵ Zur Begründung rekurriert der Gerichtshof auf frühere Urteile, wonach die Lebenssituation im Bürgerkriegsland **Somalia** zwar schlecht sei, aber dennoch nicht überall eine Verletzung von Art. 3 EMRK drohe.⁵⁶ Entsprechend wird man auch bei anderen Ländern vorgehen müssen, wenn der EGMR die Situation in verschiedenen Landesteilen des **Irak** im Jahr 2013 sowie Anfang 2016 auch in **Afghanistan** als kein generelles Hindernis für eine Rückkehr einstufte,⁵⁷ während die Situation in **Syrien** zuletzt als generell unsicher eingestuft wurde.⁵⁸ Um Missverständnissen vorzubeugen: Aus den Urteilen zur Afghanistan und Irak folgt direkt nur, dass Abschiebungen dorthin zum Zeitpunkt der Urteilsverkündung prinzipiell möglich waren, nicht jedoch, dass Flüchtlinge immer auf eine mögliche Familienzusammenführung dort verwiesen werden können. Ob dies geht, ist vielmehr im Wege der einzelfallbezogenen Güterabwägung zu ermitteln, wo die relative (Un-)Sicherheit der Länder ein Faktor

⁵² Siehe EGMR, Urte. v. 10.7.2014, [Nr. 2260/10](#), *Tanda-Muzinga gegen Frankreich*, Rn. 74; offen gelassen in EGMR, Urte. v. 1.12.2005, [Nr. 60665/00](#), *Tuquabo-Tekle et al gegen die Niederlande*, Rn. 47.

⁵³ Vgl. EGMR, ebd., Rn. 68 f..

⁵⁴ Vgl. auch EGMR, Urte. v. 8.11.2016, [Nr. 56971/10](#), *El Ghatet gegen die Schweiz*, Rn. 45, 48.

⁵⁵ Vgl. EGMR, Beschl. v. 8.3.2016, [Nr. 25960/13](#), *I.A.A. u.a. gegen Vereinigtes Königreich*, Rn. 40, 45 erneut als ein Gesichtspunkt bei der Abwägung, ohne die Aussage, dass im Fall einer rechtlich unzumutbaren Rückkehr eine Verletzung von Art. 8 EMRK vorgelegen hätte.

⁵⁶ Vgl. die Leitentscheidung EGMR, Urte. v. 28.6.2011, [Nr. 8319/07 & 11449/07](#), *Sufi & Elmi gegen das Vereinigte Königreich*, Rn. 287-291.

⁵⁷ Zum Irak acht Parallelurteile einschl. EGMR, Urte. v. 27.6.2013, [Nr. 50859/10](#), *M.Y.H. u.a. gegen Schweden* und Urte. v. 27.6.2013, [Nr. 71680/10](#), *A.G.A.M. gegen Schweden*, die beide von der Großen Kammer indirekt bestätigt wurden, als diese mit Beschl. v. 9.12.2013 eine Beschwerde zurückwies; ebenso zuletzt die Große Kammer in EGMR, Urte. v. 23.8.2016, [Nr. 59166/12](#), *J.K. gegen Schweden*, Rn. 108-111, wobei individuelle gefahrerhöhende Sicherheitsgefahren in Zeiten erhöhten EGMR-Terrors zu berücksichtigen seien; zu Afghanistan zuletzt EGMR, Urte. v. 5.7.2016, [Nr. 29094/09](#), *A.M. gegen die Niederlande*, Rn. 76.

⁵⁸ Siehe EGMR, Urte. v. 14.2.2017, [Nr. 52722/15](#), *S.K. gegen Russland*.

unter mehreren ist. Zudem kann sich die Situation immer ändern, sodass aus früheren Urteilen nicht notwendig auf die Gegenwart geschlossen werden kann. Dies gilt zugunsten von Antragstellern ebenso wie zu ihren Lasten.

Erschwert wird eine Bewertung der (wenigen) EGMR-Urteile zum Familiennachzug zu Flüchtlingen dadurch, dass die **besondere Situation von subsidiär Schutzberechtigten** nie behandelt wurden. So gründet das erwähnte Urteil zum Kongo, das teils als Beleg für eine Grundrechtswidrigkeit des ausgesetzten Familiennachzugs herangezogen wird,⁵⁹ auf einem dogmatischen Argument, das die jüngere EGMR-Judikatur häufig trägt: die Suche nach einem Konsens auf europäischer oder internationaler Ebene, wie mit einer Situation umzugehen sei. Konkret verweist der EGMR darauf, dass innerhalb der EU ein Konsens bestehe, wonach anerkannten Flüchtlingen im Sinn der GFK ein Familiennachzug zustehen soll⁶⁰ – ein Argument, das für subsidiär Schutzberechtigte anders als für GFK-Flüchtlinge nicht greift, weil die im Urteil erwähnte Richtlinie 2003/86/EG für den subsidiären Schutz keine Familienzusammenführung vorgibt. Ein Konsens besteht nicht Konsens. Hinzu kommt, dass frühere Urteile bisweilen erfolglose Asylbewerber betrafen, die trotz der Ablehnung eine humanitäre Aufenthaltserlaubnis erhalten hatte, was der EGMR wegen des temporären Charakters zulasten des Antragstellers berücksichtigte.⁶¹ In derartigen Situationen würde heute häufig ein subsidiärer Schutz erteilt, der unterhalb der Schwelle des privilegierten GFK-Status verbleibt und primär humanitären Motiven folgt.

4. BVerfG-Entscheidung von 1987

Auf den ersten Blick könnte man den BVerfG-Beschluss zur Verfassungswidrigkeit einer dreijährigen Wartefrist für den Ehegattennachzug in der damaligen Verwaltungspraxis von Baden-Württemberg und Bayern so deuten, dass eine Dreijahresfrist immer verfassungswidrig wäre, weil sie – anders als die vom BVerfG gebilligte Jahresfrist – nicht mehr „überschaubar“ sei.⁶² Eine solche Ableitung wäre jedoch aus einem doppelten Grund zu einfach. Zum einen zeigt eine Relektüre der Urteilsgründe, dass die Güterabwägung **von den damaligen Kontextfaktoren beeinflusst** war.⁶³ Zum anderen ging es im damaligen Verfahren um Personen, die teils bereits **in der zweiten Generation im Bundesgebiet** lebten und darüber hinaus regelmäßig den **Lebensunterhalt für die gesamte Familie sicherten** und über ausreichenden Wohnraum verfügten.⁶⁴

⁵⁹ Siehe *Philip Czech*, Das Recht auf Familienzusammenführung nach Art. 8 EMRK in der Rechtsprechung des EGMR, EuGRZ 2017, 229 (235 f.).

⁶⁰ Siehe EGMR, Urt. v. 10.7.2014, [Nr. 2260/10](#), *Tanda-Muzinga gegen Frankreich*, Rn. 75; sowie das Parallelurteil EGMR, Urt. v. 10.7.2014, [Nr. 52701/09](#), *Mugenzi gegen Frankreich*, Rn. 54.

⁶¹ Siehe etwa EGMR, Urt. v. 19.2.1996, [Nr. 23218/94](#), *Gül gegen die Schweiz*, Rn. 41.

⁶² Vgl. BVerfGE 76, 1 (49).

⁶³ So betonte BVerfGE 76, 1 (57 ff.) etwa, dass die Bundesrepublik die „Gastarbeiter“ ins Land geholt habe und daher nun eine besondere Verantwortung trage.

⁶⁴ Vgl. die baden-württembergische Erlasslage gemäß BVerfGE 76, 1 (4 f.) sowie die bayerische Regelung gemäß der Mitteilungen der Beauftragten der Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen: Ausländerrecht der Bundesländer, Juli 1987, S. 15 f., 34 ff.

Gerade die beiden letztgenannten Aspekte des langjährigen Inlandsaufenthalts sowie der Lebensunterhaltssicherung sind Faktoren, die bei einer jeden Güterabwägung immer zugunsten eines Familiennachzugs einzustellen sind. Insofern begründet die Aussage zur **Dreijahresfrist keine feststehende Regel**, sondern ist das Ergebnis eines Abwägungsvorgangs, der verschiedene Aspekte berücksichtigt, die teils zugunsten und teils zulasten der Beschwerdeführer sprach. Dennoch sollte der Gesetzgeber das Urteil nicht einfach ignorieren, sondern die Lehre ziehen, dass eine pauschale und generelle Aussetzung, die nicht die individuelle Lebenssituation der betroffenen Personen berücksichtigt, grundrechtlich riskant ist. Eine Möglichkeit bestünde darin, künftig subsidiär Schutzberechtigten, die – ähnlich wie bei der damaligen Konstellation – den Lebensunterhalt eigenständig sichern und über Wohnraum verfügen, einen privilegierten Familiennachzug zu ermöglichen.

5. Genfer Flüchtlingskonvention

Die GFK enthält **keine Vorgaben zum Nachzug von Familienangehörigen**, die noch in anderen Ländern leben, sodass Verpflichtungen allenfalls aus den Empfehlungen von UNHCR folgen könnten, die, über den Vertragswortlaut hinaus, den Flüchtlingsschutz zu verbessern suchen. Hiernach sollen die Staaten einen Familiennachzug prinzipiell fördern, ohne dass hierdurch freilich eine konkrete Ergebnispflichten normiert würde.⁶⁵

IV. Kinderrechtskonvention

In der öffentlichen Diskussion spielte zuletzt das Kindeswohl eine zentrale Rolle. Dies ist auch berechtigt, weil das Kindeswohl zwingend zu berücksichtigen ist, ohne dass hierdurch – entgegen einer verbreiteten Behauptung – ein zwingendes Nachzugsrecht begründet würde. Das gilt für die KRK ebenso wie für die EMRK und Art. 24 GRCh. Hieraus folgt, dass die von CDU, CSU und SPD im Sondierungsergebnis vereinbarte **Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz** rechtlich gesehen keinen prägenden Einfluss auf die hier beurteilte Frage haben dürfte, weil das Kindeswohl schon heute Grundrechtsrang besitzt. Dies folgt nicht zuletzt für den EGMR, der seit gut zehn Jahren das Kindeswohl nach der KRK als Bestandteil der Verhältnismäßigkeitsprüfung auffasst, weil auf internationaler Ebene ein Konsens zu dessen Berücksichtigung bestehe.⁶⁶ Doch auch ohne zwingendes Nachzugsrecht hat die KRK inhaltliche Auswirkungen: Sie verpflichtet die Bundesrepublik, das Visumsverfahren für den Familiennachzug zu optimieren.

⁶⁵ Betont allgemein mit einer Sprachwahl und Argumentationsführung, die politische Opportunität mit rechtlichen Erwägungen kombiniert, der Exekutiv Ausschuss, [Conclusion No. 88 \(XLX\)](#) on the Protection of the Refugee's Family (1999) sowie ebd., [Conclusion No. 85](#), Buchst. w, x sowie die Summary Conclusions: Family Unity, Expert Roundtable organized by UNHCR, [8-9 November 2001](#), Rn. 9-12

⁶⁶ Jüngst bekräftigt von der Großen Kammer in EGMR, Urt. v. 3.10.2014, [Nr. 12738/10](#), *Jeunesse gegen Niederlande*, Rn. 109.

1. Missverständliche deutsche Übersetzung

Die deutsche Diskussion um das Kindeswohl leidet darunter, dass das Bundesjustizministerium bei der innerstaatlichen Verkündung der KRK leider eine **missverständliche deutsche Übersetzung** verwandte, die freilich die völkerrechtliche KRK-Interpretation nicht beeinflusst, weil diese sich gemäß Art. 54 KRK einzig nach den authentischen Sprachfassungen richtet. So bezeichnet die informelle deutsche Übersetzung des Art. 3 Abs. 1 KRK das Kindeswohl als „ein Gesichtspunkt, der **vorrangig zu berücksichtigen** ist“, was semantisch einen hierarchischen Vorrang gegenüber anderen Erwägungen suggeriert, während die englische und französische Fassung davon sprechen, dass das Kindeswohl „shall be **a primary consideration**“ bzw. „doit être **une considération primordiale**“.⁶⁷ Anders als im Deutschen vermitteln die authentischen Sprachfassungen sprachlich eine während der Verhandlungen diskutierte **doppelte Relativierung**: So verweist der unbestimmte Artikel „a/une“ anstelle von „the/la“ darauf, dass es andere Gesichtspunkte geben kann. Dies wird dadurch bekräftigt, dass die adjektivische Formulierung „primary/primordiale“ einen hohen Stellenwert bezeichnet, ohne notwendig einen hierarchischen Vorrang vorzugeben. Es kann andere „primary/primordiale“ Gesichtspunkte geben, die konzeptuell gleichwertig sind. Es war dies eine bewusste Entscheidung, die deutlich wird, wenn man die authentische KRK-Formulierung mit einer Vorläuferbestimmung vergleicht, der unverbindlichen UN-Erklärung über die Kinderrechte von 1959, die das Kindeswohl weitergehend als „paramount consideration“ bzw. „la considération déterminante“ beschrieb.⁶⁸

2. Kindeswohl als Teil der Güterabwägung

Aus dem hohen, aber relativen Schutz des Kindeswohls folgt, dass anderer Interessen berücksichtigt zu berücksichtigen sind, die sodann im Rahmen der Verhältnismäßigkeit mit dem Kindeswohl abgewogen werden müssen. Dies gilt gerade auch für die Praxis des EGMR, der das Kindeswohl als *einen* Gesichtspunkt der Güterabwägung darstellt. Auf dieser Grundlage betonen gerade auch jüngere EGMR-Entscheidungen, dass das Kindeswohl mit anderen Gesichtspunkten zu einem angemessenen Ausgleich gebracht werden muss.⁶⁹ Explizit wies der Straßburger Menschenrechtsgerichtshof einen generellen Vorrang im März 2016 zurück, als er den Antrag von fünf, teils minderjährigen Kindern ablehnte, die aus Äthiopien zu ihrer Mutter ins Vereinigte Königreich nachziehen wollten: Das **Kindeswohl** „be-

⁶⁷ Vgl. zu allen drei Sprachfassungen die Veröffentlichung in [BGBl. 1992 II 121](#).

⁶⁸ Siehe Declaration on the Rights of the Child, UN General Assembly [Resolution 1386 \(XIV\)](#) of 20.11.1959; siehe auch *Sharon Detrick* u.a., *The United Nations Convention on the Rights of the Child. A guide to the travaux préparatoires*, 1992, S. 131-140.

⁶⁹ Siehe EGMR, Urt. v. 8.11.2016, [Nr. 56971/10](#), *El Ghatet gegen die Schweiz*, Rn. 46 f., 52 f., wo es zugleich heißt, dass der Ausgleich vorrangig den nationalen Gerichten obliege

gründet keine ‚Trumpfkarte‘ (*trump card*), die den Nachzug aller Kinder verlangt, denen es besser ginge, wenn sie im [europäischen] Vertragsstaat lebten.⁷⁰ Gewiss ist die aktuelle Situation der Beschwerdeführer [in Äthiopien] ‚nicht beneidenswert‘ (*unenviable*)“, aber hieraus folge nicht zwingend ein Nachzugsrecht.⁷¹

Auch andere Höchstgerichte bestätigten, dass die Kinderrechtskonvention keine Garantie beinhaltet, die über die – um das Kindeswohl angereicherten – materiellen EMRK-Kriterien hinausgingen.⁷² Selbst die progressiven (und nicht rechtsverbindlichen) Empfehlungen des KRK-Ausschusses beschränken sich für Flüchtlinge, die von ihren Familien getrennt sind, im Kern auf eine Wiedergabe des Vertragswortlauts.⁷³

3. „Wohlwollende“ Verfahrensgestaltung

Andere Bestimmungen als Art. 3 KRK beinhalten ebenfalls keinen Nachzugsanspruch. So gilt Art. 9 KRK für die Trennung von Personen, die bereits zusammen in einem Land leben – und **Art. 10 Abs. 1 KRK verlangt eine „wohlwollende, humane und beschleunigte“ Bearbeitung** und gibt damit als verfahrensbezogene Verpflichtung kein Ergebnis vor.⁷⁴ Auch diese Verpflichtung überführte der EGMR jüngst in die EMRK, als er im Rahmen der Maßstabsbildung (und nicht nur bei der Beurteilung des konkreten Sachverhalts) eine beschleunigte Prüfung im Lichte des Kindeswohls anmahnte. Konkret wurde ein Verfahren als menschenrechtswidrig eingestuft, in dem ein Familiennachzug aufgrund von Verzögerungen erst nach dreieinhalb Jahren realisiert werden konnte.⁷⁵ Hieraus ergeben sich **Konsequenzen für die deutsche Diskussion**. Zwar missversteht man das Urteil, wenn man daraus ableitete, dass der ausgesetzte Familiennachzug gegen die EMRK verstoßen könnte, denn es ging nicht um eine gesetzlich angeordnete Wartefrist, sondern um eine verfahrensbedingte Verzögerung von zwei Fällen, in denen nach der Rechtslage an sich sofort hätte ein Familiennachzug gewährt werden müssen.

Doch auch wenn das Urteil in keiner Weise eine Grundrechtswidrigkeit von Art. 104 Abs. 13 AufenthG belegt, folgt aus der jüngeren EGMR-Judikatur in Übereinstimmung mit Art. 10 Abs. 1 KRK, dass die deutschen Behörden auf der untergesetzlich-administrativen Ebene

⁷⁰ Siehe, zum Beispiel, das Urteil *Berisha gegen Schweiz* ..., in dem der Gerichtshof keine Verletzung von Art. 8 annahm, obwohl die nationalen Gerichte davon ausgegangen waren, dass es dem Kindeswohl entspreche, wenn das Kind in der Schweiz bliebe

⁷¹ Zitat nach EGMR, Beschl. v. 8.3.2016, [Nr. 25960/13](#), *I.A.A. u.a. gegen Vereinigtes Königreich*, Rn. 46, eigene Übersetzung; nur die eckigen Klammern wurden zum besseren Verständnis hinzugefügt; zu anderen Urteilen *Ciara Smyth*, *The Best Interests of the Child in the Expulsion and First-Entry Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, *European Journal of Migration and Law* 17 (2015), 70 (94-97)

⁷² Vgl. BVerwG, Urt. v. 13.6.2013, [10 C 16.12](#), Rn. 23; und Federal Court of Appeal, Urt. v. 20.12.2005, *de Guzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [\[2006\] 3 FCR 655](#), Rn. 91-109.

⁷³ Siehe General Comment No. 6 (2005): *Treatment of Unaccompanied and Separated Children outside their Country of Origin*, Doc. [CRC/GC/2005/6](#) of 1.9.2005, S. 83.

⁷⁴ Zur Auslegung *Sharon Detrick*, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, 1999, S. 191-194; siehe auch ebd., S. 367 f. zu Art. 22 Abs. 2 KRK; und *Stefanie Schmahl*, *UN-Kinderrechtskonvention. Handkommentar*, 2013, Art. 10 Rn. 4 f., 8.

⁷⁵ Vgl. EGMR, Urt. v. 10.7.2014, [Nr. 2260/10](#), *Tanda-Muzinga gegen Frankreich*, Rn. 68 f., 76-81; und das Parallelurteil EGMR, Urt. v. 10.7.2014, [Nr. 19113/09](#), *Senigo Longue gegen Frankreich*.

die **Verfahrensabläufe bei der Visavergabe optimieren** müssen. Hier scheinen derzeit verschiedene Schwierigkeiten aufzutreten,⁷⁶ auf die auch der **Antragsentwurf der Grünen** zutreffend hinweist. Gewiss muss man auch hier mit pauschalen Vorwürfen vorsichtig sein. Es fordert das Auswärtige Amt administrativ heraus, wenn in Ländern mit einer problematischen Sicherheitslage eine große Anzahl von Anträgen binnen kurzer Zeit bearbeitet werden musste. Es ist dies nicht nur ein politisches Argument, denn derartige Gesichtspunkte sind auch bei der Konventionsauslegung zu berücksichtigen⁷⁷ – und selbst wenn man zu dem Ergebnis kommen sollte, dass die Verfahrenspraxis rechtswidrig sein sollte, wäre die Rechtsfolge nicht, dass ein Familiennachzug notwendig zu genehmigen wäre, weil Verfahrensfehler einen anderweitig nicht bestehende materiellen Rechtsanspruch nicht zu begründen vermögen.⁷⁸ Doch ungeachtet der genauen rechtlichen Wertung mahnen die genannten Urteile, dass die deutschen Behörden ihre Verwaltungsabläufe optimieren müssen, um Art. 10 Abs. 1 KRK auch künftig gerecht zu werden.

V. Richtlinie 2003/86/EG

Selbstverständlich kann der EU-Gesetzgeber – ebenso wie der Bundestag – im Rahmen seines Zuständigkeitsbereichs sekundärrechtliche Vorgaben treffen kann, die über die Grundrechte hinausgehen.⁷⁹ So normiert die RL 2003/86/EG ein **nahezu unbedingtes Nachzugsrecht zu GFK-Flüchtlingen**, das nach dem eindeutigen Richtlinienwortlaut den **subsidiären Schutz nicht erfasst**.⁸⁰ Gewiss hätte es dem EU-Gesetzgeber freigestanden, dies später zu ändern und den subsidiären Schutz dem GFK-Status anzunähern. Hierauf verzichtete er freilich beim Erlass der Erstfassung der Qualifikations-Richtlinie ebenso wie bei deren Überarbeitung im Jahr 2011.⁸¹ Dass der Bundestag eine Gleichstellung später vornahm, war aus Sicht des EU-Rechts überobligatorisch und kann demgemäß jederzeit geändert werden, so dies politisch gewünscht ist.

Es gehört zum Wesen von Gesetzesrecht, geändert werden. Im Fall von EU-Sekundärrecht obliegt diese Befugnis freilich den EU-Organen, sodass der privilegierte Familiennachzug zu GFK-Flüchtlingen nur von diesen geändert werden könnte, was einen Kommissionsvorschlag voraussetzt. Die zwischenzeitliche Forderung der CDU, **einheitliche Standards für**

⁷⁶ Siehe *Jan Tobias Behnke*, Der Familiennachzug zum anerkannten syrischen Schutzberechtigten, *InfAusR* 2017, 5 (5 f.) sowie Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke: Verstärkte Erteilung subsidiären Schutzes für syrische Flüchtlinge und Einschränkung des Familiennachzugs, [BT-Drs. 18/11473](#) v. 10.3.2017, S. 14, 20 ff..

⁷⁷ In diesem Sinn mit Blick auf die verwaltungstechnischen Herausforderungen auf Lampedusa die Große Kammer gemäß EGMR, Urt. v. 12.12.2016, [Nr. 16483/12](#), *Khlaifia u.a. gegen Italien*, insb. Rn. 185

⁷⁸ Man könnte allenfalls an eine Entschädigung nach dem Staatshaftungsrecht denken, sowie auch der EGMR aufgrund von Art. 41 EMRK einen Geldbetrag zuweist.

⁷⁹ Siehe auch EuGH, *Parlament/Rat*, C-540/03, [EU:C:2006:429](#), Rn. 59 f.

⁸⁰ Siehe Art. 2 Buchst. a i.V.m. Art. 9 ff. sowie Art. 3 Abs. 2 Buchst. b f. RL 2003/86/EG.

⁸¹ Näher *Kay Hailbronner/Carolin Beverungen Arévalo*, Family Reunification Directive 2003/86/EC, in: *Ders./Daniel Thym (Hrsg.), EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, 2. Aufl. 2016, Art. 3 Rn. 13; bestätigt durch OVG Berlin-Brandenburg, *Beschl. v. 17.10.2017*, 3 S 84.17 u.a., Rn. 9.

GFK-Flüchtlinge sowie subsidiär Schutzberechtigte im Wege der europäischen Gesetzgebung herbeizuführen,⁸² um zum Beispiel ein mittleres Schutzniveau für alle einzuführen, kann mithin im nationalen Alleingang nicht realisiert werden. Ein Vorschlag der EU-Kommission hierzu liegt nicht vor und steht auch nicht auf der Agenda, obgleich die Kommission zuletzt zahlreiche Migrations- und Asylrechtsakte zu ändern vorschlug. Dem Vernehmen nach liegt das auch daran, dass die Kommission die politischen Debatten fürchtet, wenn einzelne Mitgliedstaaten ein europäisches Gesetzgebungsverfahren nutzen, um die großzügigen Standards auch in anderen Bereichen als für Flüchtlinge in Frage zu stellen. Dies ist **demokratiethoretisch nicht unproblematisch**, weil eine lebhaft politische Diskussion immer auch davon lebt, dass gesetzliche Vorgaben mit realistischen Mitteln geändert werden können. Ebenso wie für subsidiär Schutzberechtigte sind die Regeln für GFK-Flüchtlinge beim Familiennachzug nicht in Stein gemeißelt.

VI. Gleichheitssatz

Auch ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz durch die unterschiedliche Behandlung von GFK-Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten liegt fern, weil das BVerfG zum einen die Entscheidungen unterschiedlicher Normgeber nicht aneinander misst⁸³ und zum anderen die unterschiedlichen Schutzformen einen **Differenzierungsgrund** darstellen, der eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigt.⁸⁴ Auf bei Art. 14 EMRK können aufenthaltsrechtliche Unterschiede berücksichtigt werden.⁸⁵ Rechtlich wird der Unterschied dadurch bekräftigt, dass die primärrechtliche Grundlage für das EU-Asylrecht beide Schutzformen in Art. 78 Abs. 2 Buchst. a, b AEUV getrennt regelt.⁸⁶ Auf dieser Grundlage **verfolgt auch die Kommission neuerdings das Ziel, „den Unterschied zwischen dem Flüchtlingsstatus und dem subsidiären Schutzstatus deutlicher herauszustellen** und die mit dem jeweiligen Schutzstatus verbundenen Rechte stärker zu differenzieren“.⁸⁷

VII. Folgen für aktuelle und künftige Gesetzgebungsverfahren

Der **Gesetzentwurf von CDU und CSU** bezweckt, die aktuelle Rechtslage über den 16. März 2018 hinaus fortzuschreiben, weil ansonsten ein sofortiger und nahezu bedingungsloser Familiennachzug zu allen subsidiär Schutzberechtigten erlaubt würde. Politisch (nicht: rechtlich) ist diese Rechtsänderung „untrennbar“⁸⁸ mit der allseits bekannten Vereinbarung seitens CDU, CSU und SPD verbunden, bis zum 31. Juli 2018 eine Neuregelung einzuführen, die anstelle des § 114 Abs. 13 AufenthG treten soll. Dieses gestufte Vorgehen ist inso-

⁸² CDU, Fördern und Fordern – Eckpunkte für die Integration von Schutzsuchenden, 16.2.2016, S. 10.

⁸³ Vgl. BVerwGE 70, 127 (131 f.).

⁸⁴ So auch VG Berlin, Urt. v. 7.11.2017, VG 36 K 92.17 V.

⁸⁵ Nachweise bei *Daniel Thym*, Legal Framework for EU Immigration Policy, in: Hailbronner/ders., aaO., [Rn. 37-42](#).

⁸⁶ Für Einzelheiten *Daniel Thym*, Legal Framework for EU Asylum Policy, in: ebd., Rn. 19-21.

⁸⁷ Siehe die Mitteilung der Kommission, [COM\(2016\) 197](#) v. 6.4.2016, S. 12 sowie z.B. Art. 24, 34 des Entwurfs für eine Qualifikations-Verordnung gem. [COM\(2016\) 466](#) v. 13.7.2016.

⁸⁸ Vgl. Ergebnisse der Sondierungsgespräche von CDU, CSU und SPD, 12.1.2018, S. 20 f.

weit nachvollziehbar, als eine Neuregelung, die den politisch von CDU, CSU und SPD vereinbarten Parametern folgt, gesetzgebungstechnisch schwierig zu realisieren sein wird. Es müssen praxistaugliche und grundrechtskonforme Tatbestandsmerkmale und Verfahren entwickelt werden, um zu bestimmen, welcher Antrag wann erfolgreich sein soll. Eine derart komplexe Regelung sollte wohl durchdacht sein, auch um spätere Anwendungsprobleme zu minimieren. Aus diesem Grund ist die Kombination der verlängerten Aussetzung durch den aktuellen Gesetzentwurf mit der politisch fest vereinbarten Neuregelung bis zum Sommer diesen Jahres gesetzgebungstechnisch sinnvoll.

Es sprechen sehr gute Argumente dafür, dass dieses Vorgehen auch grundrechtskonform ist. Ein gemeinsames Substrat der vielschichtigen Grundrechtsjudikatur ist die Orientierung am Einzelfall, wenn aufgrund allgemeiner Kriterien widerstreitende Gesichtspunkte zueinander in Bezug gesetzt werden. Eine unbedingte Aussetzung steht dieser Einzelfallprüfung zwar strukturell hingegen, bleibt jedoch grundrechtskonform, solange für besonders gelagerte Härtefälle eine Ausnahme möglich ist – so wie dies aktuell die **Härtefallklausel des § 114 Abs. 13 S. 3 i.V.m. § 22 Abs. 1 S. 2 AufenthG** vorsieht. Hieran würde der Gesetzentwurf von CDU und CSU nichts ändern; § 114 Abs. 13 S. 3 AufenthG bestünde unverändert fort. Dies ist wichtig, denn die Härtefallklausel ist kein „Geschenk“ des Gesetzgebers, sondern eine grundrechtlich zwingende Öffnungsklausel, deren Existenz das Fazit sichert, dass die **Aussetzung damals wie heute mit den Grundrechten übereinstimmt**.⁸⁹ Hierbei folgt aus dem Vorrang der Grundrechte, dass die Behörden und Gerichte gegebenenfalls das Gesetzesrecht sowie untergesetzliche Verwaltungsvorschriften bzw. Erlasse im Lichte der Grundrechte auszulegen haben.

Eine Einzelfallprüfung aufgrund des grundrechtlichen Kriterienmix ist für die Behörden und Gerichte ein anspruchsvolles Unterfangen, gerade weil nicht jede moralische Härte notwendig mit einem justiziablen Grundrechtsverstoß gleichzusetzen wäre. Es ist die individuelle Situation zu untersuchen; einen generellen Nachzugsanspruch besteht nicht. Dies bestätigte jüngst auch der in den Medien häufig erwähnte **Beschluss des Verwaltungsgerichts Berlin**, der im Dezember 2017 zu dem Ergebnis kam, dass die Aussetzung prinzipiell grundrechtskonform sei, im streitgegenständlichen Einzelfall jedoch eine Ausnahme vorliege.⁹⁰ Ob die Güterabwägung im konkreten Fall überzeugt oder zu großzügig war, ist für die Gesamtbetrachtung nicht maßgeblich. Viel wichtiger ist, dass der zu Grunde liegende Gedankengang bekräftigt, dass die Grundrechte der bestehenden Regelung nicht entgegenstehen, sondern im Wege der Auslegung in diese zu integrieren sind.⁹¹ Selbstverständlich könnte man nach dem **Gesetzentwurf der Linken** eine großzügigere Regelung einführen, so dies

⁸⁹ So bereits *Daniel Thym*, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags, [Ausschuss-Drs. 18\(4\)511 D](#) v. 22.2.2016, S. 9-12.

⁹⁰ Siehe VG Berlin, Urt. v. 7.11.2017, VG 36 K 92.17 V

⁹¹ Mittelbar in diesem Sinn auch BVerfG, Beschl. v. 11.10.2017, [2 BvR 1758/17](#), Rn. 12.

politisch gewünscht wäre, allein verfassungsrechtlich zwingend ist dies entgegen der Gesetzesbegründung aus den oben genannten Gründen nicht.

Mit Blick auf künftige Regelungen ist zu berücksichtigen, dass die Einzelfallorientierung die Grundrechtsprüfung betrifft, nicht aber das einfache Gesetzesrecht dieselbe Struktur besitzen muss. Im Gegenteil: Im Rechtsstaat sind klare Vorgaben eine Tugend und fördern die Rechtssicherheit. Der Gesetzgeber sollte daher aus der Einzelfallorientierung der Grundrechtsprüfung nicht folgern, dass er keine **typisierenden Fallgruppen** bilden dürfte oder für bestimmte Tatbestandsmerkmale keine eindeutigen Rechtsfolgen anordnen könnte. Dies ist, wie in anderen Bereichen des Verwaltungsrechts, verfassungsrechtlich möglich und rechtsstaatlich geboten. Dies gilt für eine künftige Regelung ebenso wie für den aktuellen § 22 Abs. 1 S. 2 AufenthG, den das OVG Berlin mit nachvollziehbaren Argumenten nicht als generelle Härtefallklausel einstuft, die etwa systematisch alle Familienangehörigen von Syrern erfasste, die noch im Heimatland wohnen.⁹² Eine gesetzliche **Härteklausel muss von Verfassungen wegen nicht alle Personen umfassen**. Wenn der Gesetzgeber gewisse Personengruppen ausschließt, ist dies von den Gerichten und Behörden zu akzeptieren, solange die Grundrechte im konkreten Einzelfall kein anderes Ergebnis einfordern. Auch ein behördliches Ermessen bei der Visumsvergabe widerspricht nicht den Grundrechten, weil diese im Zweifel eine Ermessensreduktion einfordern könnten.

Die Grundrechte beeinflussen nicht nur das Ergebnis des Visumsverfahrens. Zugleich verpflichten Art. 8 EMRK sowie Art. 10 Abs. 1 KKR die Bundesrepublik, die Verfahrensabläufe zu optimieren. Der **Antragsentwurf der Grünen** verweist insofern, wie ausgeführt, auf administrative Problemlagen, die, auch wenn sie nicht die Schwelle einer Rechtswidrigkeit erreichen mögen, dennoch angegangen werden sollten.

Man kann das Asyl- und Aufenthaltsrecht immer aus zwei Blickwinkeln betrachten. Es geht zum einen um Personen, die sich bereits im Land aufhalten, und zum anderen um den Einfluss auf die künftige Zuwanderung – oder, allgemein formuliert, um einen **Zielkonflikt zwischen Integrationsförderung und Migrationssteuerung**.⁹³ Dies gilt auch für die aktuelle Situation, weil die generelle Aussetzung in Form des heutigen § 114 Abs. 13 AufenthG auch eine Reaktion darauf war, dass im Winter 2015/16 eine nahezu unkontrollierte Einwanderung stattfand. Derzeit sind die Zugangszahlen rückläufig und dennoch wäre es ein Fehler, die aktuelle Debatte einzig mit Blick auf den Familiennachzug zu denjenigen zu führen, die bereits in Deutschland leben (im Jahr 2017 wurden mehr Asylersanträge gestellt als in jedem anderen Jahr seit der Jahrtausendwende mit Ausnahme der Jahre 2015 und 2016). Asylgesetzgebung ist immer auch um die Steuerung der Zuwanderung im Rahmen der GFK, der Grundrechte sowie des EU-Rechts. Eine Möglichkeit bestünde darin, den **Umgang mit denjenigen Personen, die derzeit von § 104 Abs. 13 AufenthG umfasst sind**,

⁹² siehe OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 17.10.2017, 3 S 84.17 u.a. und OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 8.1.2017, 3 S 109.17.

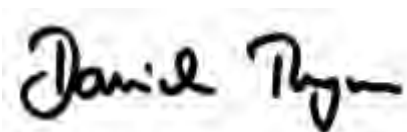
⁹³ Siehe auch *Daniel Thym*, Integration durch Gesetz, Zeitschrift für Ausländerrecht 2017, 241 (242 f.).

von einer zukunftsgerichteten Regelung zu entkoppeln, indem man zwei verschiedene Normen annimmt: eine für diejenigen, die bereits hier sind; eine für den Familiennachzug zu denjenigen, die erst noch kommen werden.

Unabhängig hiervon begegnet ein **zeitlich gestaffelter Familiennachzug** aufgrund monatlicher Kontingente, wie er im Sondierungsergebnis von CDU, CSU und SPD angedacht ist, keinen grundrechtlichen Bedenken, solange hiervon alle Personen erfasst werden, bei denen die Grundrechte einen Nachzug einfordern. Hierbei ist freilich zu beachten, dass der zeitliche Aufschub mit ansteigender Zeitdauer eine zunehmende Beschwer darstellt, die zugunsten des Antragstellers in die Güterabwägung einzustellen ist. Anders formuliert: Je mehr Zeit vergeht, desto mehr Personen werden sich auf eine grundrechtlich indizierte Ausnahmeregelung berufen können, ohne dass hierbei, nach Maßgabe der vorstehenden Ausführungen, die Grundrechte in jedem Einzelfall eine Nachzugsoption vorschreiben. Für wie viele Personen dies genau zuträfe, kann naturgemäß nicht mit mathematischer Präzision bestimmt werden (und fordert zudem eine Einsicht in die tatsächlichen Gegebenheiten, die ich als sachverständiger Hochschulprofessor nicht besitze). Eben diese Frage sollte sich der Gesetzgeber jedoch stellen, wenn er über die Höhe von Kontingenten entscheidet. Nur soweit, wie bisher, eine konditional bedingte Härtefallklausel existiert, dürften von Verfassungs wegen keine quantitativen Vorgaben für die Kontingentshöhe bestehen. Auch entlastete es die Kontingente, wenn in bestimmten Fällen ein Familiennachzug außerhalb derselben möglich wäre, etwa wenn der Lebensunterhalt gesichert ist und ausreichender Wohnraum zur Verfügung steht. Elemente aus dem **Gesetzentwurf der FDP** könnten insofern in eine künftige Neuregelung übernommen werden

Innerhalb oder außerhalb künftiger Kontingente kann sich der Gesetzgeber bei einer jeden Neuregelung an der früheren Rechtslage sowie den Wertungen der Grundrechtsjudikatur orientieren. Beide Normkomplexe zeigen, dass abgestufte Regelungsmodelle denkbar sind. Es geht bei der Auswahl derjenigen Personen, die einen Familiennachzugsanspruch besitzen sollen, um **kein Alles-oder-Nichts**, das entweder einen nahezu bedingungslosen Nachzug ermöglicht oder diesen weitgehend aussetzt. Es sind Zwischenlösungen möglich, die etwa den Lebensunterhalt ebenso berücksichtigen, wie deutsche Sprachkenntnisse, das Alter der Kinder, eventuelle Straftaten sowie die Lebenssituation im Aufenthalts- oder Heimatstaat der Angehörigen. Die ausgefeilte Grundrechtsjudikatur mag dem Bundestag insofern als Inspiration dienen, eine mehrheitsfähige Lösung zu finden.

Konstanz, den 27. Januar 2018





MRZ, August-Bebel-Str. 89, D-14482 Potsdam

**MENSCHENRECHTSZENTRUM
DER UNIVERSITÄT POTSDAM**

Leitung:
Prof. Dr. Andreas Zimmermann, LL.M.
(Harvard)
(geschäftsführender Direktor)

August-Bebel-Str. 89
14482 Potsdam

Telefon: 0331/977-3450

Telefax: 0331/977-3451

Anhörung des Hauptausschusses des Deutschen Bundestages

29. Januar 2018

zum Thema:

„Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten“

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU (BT-Drs. 19/439),
Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 19/545)
Gesetzentwurf der Fraktion der FDP (BT-Drs. 19/425)
Gesetzentwurf der Fraktion der AfD (BT-Drs. 19/182)
Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 19/241)

- Schriftliche Stellungnahme -

vorgelegt von

Prof. Dr. Andreas Zimmermann, LL.M. (Harvard)

unter Mitarbeit von

apl. Prof. Dr. Norman Weiß



A. Einführung

Ich darf mich für die – wenn auch sehr kurzfristige – Einladung bedanken und darf zu den damit zusammenhängenden *völkerrechtlichen* Fragen Stellung nehmen.

Die Bundesrepublik Deutschland ist seit ihrer Gründung als integrationsoffener Verfassungsstaat angelegt, und ihre Rechtsordnung ist im Zuge jahrzehntelanger Integrationsprozesse europäisiert und internationalisiert worden. Dies wirkt sich auch auf die Auslegung und Anwendung des gesamten innerstaatlichen Rechts einschließlich der Verfassung aus. Namentlich geht das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung davon aus, dass die gesamte deutsche Rechtsordnung einschließlich der Grundrechte des Grundgesetzes grundsätzlich völkerrechtskonform auszulegen ist.¹

Vor diesem Hintergrund soll vorliegend daher untersucht werden inwieweit im Bereich des Familiennachzugs zu Personen, die in Deutschland subsidiären Schutz genießen, völkerrechtliche Vorgaben bestehen, die bei der Ausgestaltung bzw. Auslegung des deutschen Rechts zu beachten sind.

B. Völkerrechtlicher Rechtsrahmen

Menschenrechtliche Vorschriften zum Schutz des Familienlebens, die für die Frage des Familiennachzugs zu Personen, die subsidiären Schutz genießen, relevant sind, finden sich namentlich in

- den Art. 17, 23 und 24 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBürg),

- ferner in Art. 8 (i.V.m. Art. 14) Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK).

sowie schließlich für Konstellationen in denen Kinder betroffen sind

- auch in den Art. 3 und 10 Kinderrechtskonvention (KRK)

¹ BVerfGE 6, 309 (362), 75, 1 (19), st. Rspr.

1. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte

Die eingangs genannten Vorschriften des IPBürg schützen die Familie vor willkürlichen Eingriffen und stellen sie unter den Schutz von Staat und Gesellschaft. Sie schützen dabei auch die Rechte von Kindern indem sie vorsehen, dass

„[n]iemand willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in (...) seine Familie (...) ausgesetzt werden“ darf (Art. 17 IPBürg)

bzw. dass

„[d]ie Familie die natürliche Kernzelle der Gesellschaft [ist] und Anspruch auf Schutz durch Gesellschaft und Staat [hat]“,

und dass ferner

„[j]edes Kind (...) das Recht auf diejenigen Schutzmaßnahmen (...) [hat], die seine Rechtsstellung als Minderjähriger erfordert.“ (Art. 24 IPBürg)

Der durch den Pakt geschaffene und für dessen Auslegung zuständige UN-Menschenrechtsausschuss geht dabei davon aus, dass die Vertragsstaaten zwar grundsätzlich souverän über Fragen der Einreise von Ausländern in deren jeweiliges Hoheitsgebiet entscheiden. Er hat aber in seiner Interpretation des Familien zu gewährenden Schutzes herausgearbeitet, dass fremdenpolizeiliche Maßnahmen einen unzulässigen Eingriff in das Familienleben darstellen können, wenn sie unverhältnismäßig und willkürlich sind.²

Relevante Kriterien für die notwendige umfassende Abwägung im Einzelfall sind aus der Sicht des Menschenrechtsausschusses dabei insbesondere eine etwaige Dauer des Aufenthalts; ferner die Möglichkeit, das Familienleben auch in zumutbarer Weise tatsächlich im Ausland fortzusetzen, sowie gegebenenfalls auch das Kindeswohl. Obwohl

² Menschenrechtsausschuss, Hendrick Winata und So Lan Li ./ . Australien, Nr. 930/2000, Entscheidung vom 26. Juli 2001, Nr. 7.3; Francesco Madafferi ./ . Australien, Nr. 1011/2001, Entscheidung vom 26. Juli 2004, Nr. 9.7-9.9; Mohamed El-Hichou ./ . Dänemark, Nr. 1554/2007, Entscheidung vom 22. Juli 2010, Nr. 7.2-7.5.

die meisten Entscheidungen des Ausschusses Personen betrafen, die sich bereits alle im Zielland aufgehalten hatten, ist er im Fall eines in der Schweiz lebenden Libyers, dessen Familie ohne nähere Gründe die Ausreise verweigert wurde, ohne weiteres von einer Verletzung von Art. 17, 23 und 24 IPBürg ausgegangen.³

Im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens hat der Ausschuss zudem erst vor kurzem im Jahr 2016 eine generelle gesetzliche Wartezeit von *drei Jahren* für Geflüchtete, die temporären Schutz genießen, bevor sie Familiennachzug beantragen dürfen, als Verstoß gegen den IPBürg gewürdigt. Dabei ist besonders hervorzuheben, dass die betreffende dänische Regelung analog zu § 22 AufenthaltsG einen Vorbehalt zugunsten der völkerrechtlichen Verpflichtungen Dänemarks vorgesehen hatte. Im Einzelnen hat der Ausschuss ausgeführt:

“35. The Committee is concerned at the amendment to the Aliens Act adopted by Parliament in January 2016 that introduces **restrictions on family reunification for persons under temporary protection status** by requiring **a residence permit for more than the least three years, unless warranted by the international obligations of Denmark.**

36. The state party should consider reducing the duration of residence required of persons under temporary protection status in order for them to obtain family reunification, **in compliance with the Covenant.**”⁴

Diese Auffassung, wenn auch bezogen auf das Grundgesetz und die EMRK, wird nunmehr auch vom VG Berlin geteilt, welches die bisherige deutsche Regelung „mit ihrer zeitlichen Befristung auf zwei Jahre [als] **noch** verhältnismäßig“ bezeichnet hat.⁵

Ferner wurde Spanien vom Menschenrechtsausschuss gemahnt in Erfüllung seiner Paktverpflichtungen jedenfalls den Schutz unbegleiteter Minderjährigen zu verstärken und dem Kindeswohl dabei eine primäre Bedeutung einzuräumen:

³ Menschenrechtsausschuss, Rarag El Dernawi ./.. Libyan Arab Jamahiriya, Nr. 1143/2002, Entscheidung vom 20 Juli 2007, Nr. 7.

⁴ Menschenrechtsausschuss, Abschließende Bemerkungen zum 6. Staatenbericht Dänemarks vom 7. Juli 2016, UN-Dok. CCPR/C/DNK/CO/6 vom 15. August 2016, Nr. 35f.; Hervorhebungen nicht im Original.

⁵ VG Berlin, VG 36 K 92.17 V; Hervorhebung nicht im Original.

“35. The State party should ensure that the principle of the best interests of the child is given primary consideration in all decisions concerning unaccompanied minors [...]”⁶

In ähnlicher Weise wurde Österreich dafür gerügt, dass es in ausländerrechtlichen Verfahren dem Kindeswohl kein ausreichendes Gewicht beimisst.

“27. [...] The Committee is further concerned that, under article 7 of the new Constitutional Law on the Rights of Children, consideration of the best interest of the child may be restricted in some circumstances, including in asylum-related matters.”⁷

In einer wertenden Gesamtschau kann man aus den Äußerungen des Menschenrechtsausschusses daher ableiten, dass eine Gesetzesregelung, wie sie vorliegend zur Debatte steht, Einzelfallentscheidungen ermöglichen muss, um in einer konkreten Abwägung die schützenswerten Belange der Familie, und insbesondere die betroffener Kinder zur Geltung bringen zu können.

Zudem kann man der Spruchpraxis des Ausschusses entnehmen, dass jedenfalls eine generelle mehrjährige Aussetzung des Familiennachzugs für Personen mit subsidiärem Schutzstatus aus der Sicht des IPBürg problematisch ist.

2. Europäische Menschenrechtskonvention

a) Art. 8 EMRK

Gemäß Art. 8 EMRK hat jede Person das Recht auf Achtung ihres Familienlebens; in dieses Recht darf nur zur Wahrung der in 8 Abs. 2 EMRK genannten Zwecke und in verhältnismäßiger Weise eingegriffen werden.

Art. 8 ERMRK vermittelt nach zutreffender Auffassung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte („EGMR“) jedenfalls kein *generelles* Recht auf Einreise in

⁶ Menschenrechtsausschuss, Abschließende Bemerkungen zum 7. Staatenbericht Schwedens vom 23. März 2016, UN-Dok. CCPT/C/SWE/CO/7 vom 28. April 2016, Nr. 35; Menschenrechtsausschuss, Abschließende Bemerkungen zum 6. Staatenbericht Spaniens vom 20. Juli 2015, UN-Dok. CCPT/C/ESP/CO/6 vom 14. August 2015, Nr. 23.

⁷ Menschenrechtsausschuss, Abschließende Bemerkungen zum 5. Staatenbericht Österreichs vom 3. November 2015, UN-Dok. CCPT/C/AUT/CO/5 vom 3. Dezember 2015, Nr. 27f.

einen bestimmten Konventionsstaat.⁸ Diese Grundaussage wird vom EGMR freilich dahingehend konkretisiert, dass das tatsächliche Zusammenleben der Familienmitglieder den wesentlichen Bestandteil des Familienlebens darstelle.⁹ Dem Interesse eines Ausländers oder einer Ausländerin an einer Fortsetzung oder Wiederaufnahme des Familienlebens stehe das Interesse des betreffenden Staates an einer Einwanderungskontrolle entgegen.¹⁰

Bei der Entscheidung über die Gewährung von Familiennachzug zu einer/m bereits in einem Konventionsstaat lebenden Ausländerin oder Ausländer sind daher mehrere Punkte zu berücksichtigen. Zum einen die Bindung der betroffenen Person(en) an den bisherigen Aufenthalts- und den Zielstaat; ferner die Möglichkeit, das Familienleben gegebenenfalls ohne unüberwindliche Schwierigkeiten im Herkunftsstaat (oder gegebenenfalls einem Transitstaat) zu führen; drittens das öffentliche Interesse an einer Ausweisung oder Ablehnung¹¹ sowie – soweit Kinder betroffen sind – ferner viertens vorrangig auch das Kindeswohl¹².

Soweit dabei die (Wieder-)Herstellung des Familienlebens in einem Transit- oder Erstaufnahmeland (etwa derzeit insbesondere bei Schutzsuchenden aus Syrien die Türkei, Jordanien, Irak oder der Libanon) in Betracht kommen würde, dürfte jedoch auch nach Auffassung des EGMR eine illegale Rückreise dorthin (und die damit einhergehende etwaige Strafverfolgung) durch die Person, die in Deutschland bislang subsidiären Schutz genießt, nicht erwartet werden können. Erst recht gilt dies evidenterweise wenn die Person, die bislang in Deutschland subsidiären Schutz genießt, sich zur Wiederherstellung des Familienlebens in die Gefahr politischer Verfolgung begeben müsste oder eine Rückkehr dorthin (etwa nach Syrien) mit Gefahren verbunden wären, die gerade erst die Gewährung subsidiären Schutzes in Deutschland ausgelöst hatten.

In ihrem neueren Urteil in der Sache *Jeunesse* ././ Niederlande¹³ betont die Große Kammer des EGMR dabei den auf den Gesamtumständen des Falles beruhenden Ausnahmecharakter, der zu einer Gestattung des Familiennachzugs führte. Eine *generelle*

⁸ St. Rspr seit EGMR, Urteil vom 28. Mai 1985, *Abdulaziz, Cabales und Balkandali* ././ Vereinigtes Königreich, 9214/80, Nr. 68

⁹ EGMR, Urteil vom 21. Februar 2017, *M. ././ Deutschland*, 13240/15, Nr. 54.

¹⁰ *Philip Czech*, Das Recht auf Familienzusammenführung nach Art. 8 EMRK in der Rechtsprechung des EGMR, in: EuGRZ 2017, S. 229-240 (S. 231).

¹¹ EGMR, Urteil vom 10. Juli 2014, *Mugenzi* ././ Frankreich, 52701/09, Nr. 44 (für die ersten drei Kriterien).

¹² EGMR, Urteil vom 10. Juli 2014, *Mugenzi* ././ Frankreich, 52701/09, Nr. 45 (zum Kindeswohl); ebenso EGMR, Urteil vom 10. Februar 2015, *Penchevi* ././ Bulgarien, 77818/12, Nr. 56: “There is currently a broad consensus – including in international law – in support of the idea that in all decisions concerning children, their best interests must be paramount.”

¹³ EGMR, Urteil vom 3. Oktober 2014, *Jeunesse* ././ Niederlande, 12738/10, Nr. 119

Verpflichtung zur unterschiedslosen Gewährung eines Familiennachzugs kann man ihr und späteren Entscheidungen des Gerichtshofes wohl kaum entnehmen; vielmehr ist aus der Sicht des EGMR an einer einzelfallbezogenen Interessenabwägung festzuhalten.¹⁴

Die vom Gerichtshof entwickelten Kriterien geben jedoch eine klare Richtung vor, der zufolge die legitimen staatlichen Interessen an einer Steuerung und Begrenzung von Einwanderung mit dem Schutz der Familie und dem Kindeswohl in Ausgleich gebracht werden müssen.

Der EGMR prüft insoweit erstens, ob die Eltern die unwiderrufliche Entscheidung getroffen haben, die Kinder im Herkunftsstaat zurückzulassen. Zweitens fragt der EGMR, ob die Einreise der Kinder das angemessenste Mittel für sie darstelle, ein Familienleben mit den Eltern zu entwickeln, insbesondere, ob die Möglichkeit dazu im Herkunftsstaat durch unüberwindliche Hindernisse ausgeschlossen sei.¹⁵ Außerdem betont der Gerichtshof, dass ein breiter Konsens hinsichtlich der überragenden Bedeutung des Kindeswohls bestehe, das bei allen Entscheidungen, die Kinder betreffen, im Zentrum der Überlegungen stehen und dem dabei entscheidendes Gewicht zukommen müsse.¹⁶

Die notwendige Einzelfallentscheidung muss dabei deutlich machen, dass die nationalen Behörden und Gerichte diese Punkte in hinreichender Weise zum Gegenstand ihrer Überlegungen gemacht und ihnen die von der Konvention vorgesehene Bedeutung eingeräumt haben.¹⁷

Auch dies spricht klar dafür, dass jedenfalls eine unterschiedslose und generelle Aussetzung des Familiennachzugs durch das Gesetz im Widerspruch zur Konvention steht.

b) Art. 8 EMRK i.V.m. Art. 14 EMRK

Die EMRK kennt nur in ihrem 12. Zusatzprotokoll einen allgemeinen Gleichheitssatz; dieses ist jedoch (bislang) von der BR Deutschland nicht ratifiziert worden.

Art. 14 EMRK enthält jedoch einen akzessorischen Gleichheitssatz, der immer dann eingreift, wenn sich eine Person im materiellen Schutzbereich eines Konventionsrechtes befindet. Dies ist im Hinblick auf Art. 8 EMRK bei Personen, denen (oder zu denen) der Familiennachzug verweigert wird der Fall. Art. 14 EMRK sieht dabei vor, dass

¹⁴ Ebenso *Czech* (Fn. 10), S. 234f.

¹⁵ EGMR, Urteil vom 8. November 2016, *El-Ghatet* ./ Schweiz, 56971/10, Nr. 45.

¹⁶ Ebenda, Nr. 46.

¹⁷ Ebenda, Nr. 47.

„[d]er Genuss der in dieser Konvention [*i.e.* der EMRK] anerkannten Rechte und Freiheiten (...) ohne Diskriminierung (...) zu gewährleisten [ist].“

Relevante Vergleichsgruppen sind dabei vorliegend zum einen Personen, die in Deutschland die Rechtsstellung anerkannter Flüchtlinge nach der GFK gemäß § 25 Abs. 2 AufenthG genießen und zum anderen Personen, die in Deutschland subsidiären Schutz nach Maßgabe von § 24 Abs. 1 AufenthG genießen.

Für erstgenannte Gruppe besteht die Möglichkeit des Familiennachzugs nach Maßgabe von § 29, 30 und 32 AufenthG, während für die zweite Gruppe bislang aufgrund von § 104 Abs. 13 AufenthG ein solcher Anspruch bis zum 16. März 2018 ausgesetzt wurde. Ferner soll nunmehr sowohl nach den Vorstellungen des Antrags der Fraktion CDU/CSU (BT-Drs. 19/439), als auch nach denjenigen der AFD (BT-Drs. 19/182) dieser generell bis auf weiteres ausgeschlossen werden.

Damit könnte sich die Verweigerung des Familiennachzugs für die zuletzt genannte Gruppe als eine Diskriminierung nach Art. 14 i.V.m. Art. 8 EMRK darstellen. Zwar bestehen zwischen beiden Gruppen etwa insoweit rechtliche Unterschiede, als Personen mit nur subsidiärem Schutzstatus etwa keine Freizügigkeit im Bundesgebiet genießen (§ 24 Abs. 3-5 AufenthG).

Die rechtlichen Unterschiede der beiden Statusgruppen verlieren in der Praxis jedoch weitgehend an Bedeutung, da auch der subsidiäre Schutz oft längerfristig ausfallen wird. Ferner sind die faktischen Umstände in den jeweiligen Herkunftsländern zu beachten, die typischerweise einer kurz- oder mittelfristigen Rückkehr im Wege stehen. Gerade auch für Jugendliche und Heranwachsende mit subsidiärem Schutzstatus kann es zudem durch den Schulbesuch oder eine Berufsausbildung zu einer Verfestigung des Aufenthaltsstatus analog zu dem von GFK-Flüchtlingen kommen. Schließlich unterliegt auch der GFK-Status der Möglichkeit des Widerrufs durch das BAMF.

Eine Differenzierung zwischen beiden Gruppen in Form einer Schlechterstellung der subsidiär Schutzberechtigten beim Familiennachzug erscheint daher nur schwer zu rechtfertigen. In diese Richtung dürfte auch das Urteil des EGMR *Niedzwiecki/Deutschland* weisen, in dem der Gerichtshof es als unzulässig erachtet hatte, die

Gewährung bestimmter Sozialleistungen für Kinder von deren jeweiligen Aufenthaltsstatus abhängig zu machen¹⁸.

3. Kinderrechtskonvention

a) Allgemeine Fragen

Art. 10 KRK verpflichtet alle Vertragsparteien, zu denen seit April 1992 bekanntlich auch die BR Deutschland gehört, dazu

„(...) von einem Kind oder seinen Eltern zwecks Familienzusammenführung gestellte Anträge auf Einreise in einen Vertragsstaat oder Ausreise aus einem Vertragsstaat von den Vertragsstaaten **wohlwollend, human und beschleunigt** [zu] bearbeite[n].“¹⁹

Die (anders als die amtliche deutsche Übersetzung) authentischen, englischen bzw. französischen Sprachfassungen sprechen insoweit von der Verpflichtung der Vertragsparteien solche Anträge

„(...) in a **positive, humane and expeditious** manner“²⁰

bzw.

„dans un **esprit positif, avec humanité et diligence**“²¹

zu behandeln.

Bei der Auslegung der Norm ist dabei nach allgemeinen Regeln der Vertragsauslegung primär zunächst auf den Wortlaut der jeweiligen Norm sowie auf deren Sinn und Zweck abzustellen. Daneben stellt zudem nach zutreffender Auffassung des von der Konvention geschaffenen Kinderrechtsausschusses eine Besonderheit der Auslegung gerade der gesamten Kinderrechtskonvention²² - und damit auch des Art. 10 Abs. 1 KRK

¹⁸ Vgl. für das parallele Problem des Kindergeldbezugs bei nur befristetem Aufenthaltstitel: EGMR, Urteil vom 25. Oktober 2005, Niedzwiecki ./.. Deutschland, 58453/00, Nr. 33.

¹⁹ Hervorhebung nicht im Original.

²⁰ Hervorhebung nicht im Original.

²¹ Hervorhebung nicht im Original.

²² Vgl. General Comment zu Art. 31 Abs. 1:

– deren Art. 3 Abs. 1 KRK dar. Danach ist bei *allen* Entscheidungen, die einzelne Kinder *oder ganze Gruppen von Kindern* betreffen, stets und durchgängig

„das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen [ist]“

bzw. muss das Kindeswohl stets eine

„primary consideration“/„considération primordiale“

sein. Dies umfasst nach dem eindeutigen Wortlaut des Art. 3 Abs. 1 KRK gerade auch gesetzgeberische Maßnahmen²³.

Der immer wieder vorgebrachte Einwand, die Benutzung des unbestimmten Artikels „**a** primary consideration“/ „**une** considération primordiale“ zeige, dass es sich dabei nur um eine von mehreren Abwägungsparametern handele, kann nicht verfangen. Vielmehr beruht die Benutzung des unbestimmten Artikels allein auf sprachlichen Gründen²⁴. Hätte die Konvention das Kindeswohl nur als eine von mehreren ‚primary considerations‘ betrachtet, hätte sie zudem eine andere Formulierung, etwa „one of the primary considerations“ wählen müssen. Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, dass die Afrikanische Kinderrechtskonvention, die kurz nach der universellen Kinderrechtskonvention entstanden ist, erneut aus sprachlichen Gründen, die Terminologie ‚the primary consideration‘ benutzt, ohne dass damit aber eine Abweichung von der als identisch verstandenen universellen Konvention verbunden sein sollte.²⁵

Ähnliches gilt für die behauptete Abschwächung der Bedeutung des Kindeswohls durch die Benutzung des Begriffs ‚primary consideration‘/„considération **primordiale**“ statt der noch in der UN-Erklärung über die Kinderrechte von 1959 benutzten Formulierung „**paramount** consideration“ bzw. „la considération **déterminante**“.

Insoweit genügt es bereits darauf hinzuweisen, dass zwar der englische Text der Konvention in den Art. 3 und 21 zwar einerseits den Begriff ‚primary‘ und andererseits den

„The Committee on the Rights of the Child (the Committee) has identified article 3, paragraph 1, as one of the four general principles of the Convention for interpreting and implementing all the rights of the child (...)”

²³ General Comment

²⁴ Ausführlich dazu bereits R. Lorz, Nach der Rücknahme der deutschen Vorbehaltserklärung (2010), S. 6 f.

²⁵ Ebenda, S. 7.

Begriff ‚paramount‘ benutzt. Der gleichermaßen authentische französische Text der Konvention (wie im übrigen auch der ebenfalls authentische spanische Text) benutzt an *beiden* Stellen (also sowohl in Art. 3 als auch in Art. 21) aber den Begriff ‚consideration primordiale‘ bzw. ‚consideración primordial‘. Dies wiederum zeigt aber, dass aus der Sicht der Konvention die Begriffe ‚primary‘ und ‚paramount‘ einen *identischen* Begriffsinhalt besitzen müssen, da ansonsten auch in den anderen Sprachfassungen zwingend ein entsprechender Unterschied hätte vorgenommen werden müssen. Damit widerlegt aber eindeutig das vorgebrachte Argument der Abschwächung der Bedeutung des Kindeswohls durch die Wahl des Begriffs ‚primary‘ statt ‚paramount‘ in Art. 3 KRK.

Insgesamt bedeutet dies, dass auch der deutsche Gesetzgeber das vorliegend betroffene Wohl der in Frage kommenden Kinder (denen gegebenenfalls das Nachzugsrecht zu ihren Eltern oder umgekehrt das Nachzugsrecht ihrer Eltern zu ihnen grundsätzlich verweigert wird) *maßgeblich* zu berücksichtigen hat, und ein Ausschluss dieses Rechts nur dann und nur insoweit in Betracht kommt, wenn und soweit andere Belange des Allgemeinwohls diese ‚primary consideration‘ überwiegen.

Gegenüber diesen primären Auslegungsparametern kommt der Entstehungsgeschichte der Konvention nach allgemeinen, für völkerrechtliche Verträge jeder Art geltenden Regeln, bei deren Auslegung nur eine subsidiäre, nachrangige Bedeutung zu, sofern der Inhalt der Norm nach Anwendung der andern Methoden der Vertragsauslegung unklar und zweifelhaft bleibt; nur dann und insoweit ist danach auf die sogenannten *travaux préparatoires* zu rekurren.

b) Verpflichtung zu einer individualisierten *Bearbeitung* eines Ersuchens auf Familiennachzug (‚shall be dealt with‘/ ‚est considérée‘)

Aus Art. 10 Abs. 1 KRK ergibt sich zwar bereits nach ihrem Wortlaut nur eine Verpflichtung zu einer Bearbeitung eines Nachzugesantrags (‚shall be dealt with‘/ ‚est considérée‘), nach zutreffender Auffassung aber kein *unbedingter* Anspruch auf Einreise in die Vertragspartei in dem die Familienzusammenführung, vorliegend also Deutschland, stattfinden soll.

Immerhin aber ergibt sich daraus zunächst eine bindende Verpflichtung den Antrag zu prüfen wie namentlich der französische Wortlaut (‚est considérée‘) nahelegt, der leicht abweichend von der englischen Sprachfassung, für die Erfüllung der völkervertraglichen

Verpflichtung nicht nur eine *formale* Bearbeitung etwaiger Anträge auf Familiennachzug voraussetzt, sondern auch eine Verpflichtung zu einer *inhaltlichen Bewertung* beinhaltet. Angesichts dieses, wenn auch eher marginalen, Unterschieds ist im Lichte der grundsätzlichen Wertung des Art. 3 Abs. 1 KRK der französischen Fassung der Vorrang einzuräumen, zumal sich daraus auch kein Widerspruch zu der englischen Sprachfassung ergibt.

Diese Verpflichtung zu einer solchen inhaltlichen Bewertung beinhaltet damit die Notwendigkeit sicherzustellen, dass *im Einzelfall* vorgebracht werden kann (und dann geprüft werden muss), warum (behauptetermaßen) die Nichtgewährung von Familiennachzug im konkreten Fall trotz entgegenstehender migrationspolitischer Interessen Deutschlands unzulässig ist.

Bereits vor diesem Hintergrund erscheint damit eine Regelung, die entweder pauschal von Gesetzes wegen generell-abstrakt einen Familiennachzug einer ganzen Personengruppe ausschließt, oder sie aber auf eine absolute (etwa monatliche) Höchstzahl beschränkt, und damit entweder für alle Betroffenen oder zumindest für alle Antragssteller/-innen jenseits dieser Schwelle eine inhaltliche Prüfung solcher Anträge *per se* ausschließt, mit Art. 10 Abs. 1 KRK kaum vereinbar.

c) Verpflichtung zu einer *wohlwollenden* Bearbeitung eines Ersuchens auf Familiennachzug („(...) in a positive (...) manner“/„dans un esprit positif (...)“)

Neben dieser soeben erwähnten Verpflichtung überhaupt in eine materielle Prüfung einzusteigen besteht darüber hinaus ferner auch die Verpflichtung einer *wohlwollenden* Prüfung („(...) in a positive (...) manner“/„dans un esprit positif (...)“, die wie erwähnt auch und gerade im Lichte des allgemeinen Grundsatzes der Wahrung des Kindeswohls, so wie er in Art. 3 Abs. 1 KRK beinhaltet ist, zu erfolgen hat. Dies setzt nach der Auffassung des von der Konvention geschaffenen Kinderrechtsausschusses voraus, dass

“(...) all judicial and administrative decisions as well as policies and legislation concerning children [must] demonstrate that the child's best interests have been a primary consideration. This includes describing how the best interests have been examined and assessed, and what weight has been ascribed to them in the decision.”

Anders gesagt muss daher zum einen bereits jetzt im Gesetzgebungsverfahren dem Kindeswohlgedanken die ihm völkerrechtlich zwingend vorgeschriebene gebührende Rolle (primary consideration) eingeräumt werden. Zudem muss der Gesetzgeber aber zum anderen ferner auch sicherstellen, dass auch auf der Umsetzungsebene die Behörden und Gerichte in die Lage versetzt werden im jeweiligen Einzelfall dem Gedanken der ‚wohlwollenden Prüfung‘ im Rahmen einer Abwägung Rechnung tragen zu können.

Auch im Lichte hiervon erscheint es fraglich, ob eine gesetzliche Regelung, die im Grundsatz (auch weiterhin und gegebenenfalls gar auf unbegrenzte Dauer) einen Familiennachzug zu Personen mit subsidiärem Status grundsätzlich ausschließt, dieser Wertung des Art. 10 Abs. 1 KRK i.V.m. Art. 3 Abs. 1 KRK gerecht würde.

d) Verpflichtung zu einer *humanen* Bearbeitung eines Ersuchens auf Familiennachzug („(...) in a (...) humane (...) manner“/ „avec humanité“)

Ferner besteht auch eine Verpflichtung zur Sicherstellung einer humanen/ menschlichen Entscheidung in Fragen des Familiennachzugs. Diese Verpflichtung unterfällt in einen prozeduralen und einen materiellen Gewährleistungsinhalt.

Die Einhaltung der Verpflichtung eines humanen Verfahrens i.e.S. erscheint dabei zunächst völlig unproblematisch.

Was den materiellen Gehalt anbelangt, bedeutet dies ferner auch, dass es daneben unter der Geltung der Kinderechtskonvention sowohl bei der generellen Abwägung im vorliegenden Gesetzgebungsverfahren, als auch bei späteren Einzelfallprüfungen von Anträgen auf Familiennachzug, bei denen Kinder involviert sind, die Antragssteller/-innen nicht darauf verwiesen werden dürfen, ihr Familienleben im Heimatland zu realisieren, sofern ihnen dort (etwa in Syrien) mit hinreichender Wahrscheinlichkeit entweder Verfolgung oder aber allgemeine Gefahren für Leib oder Leben drohen.

Es käme aber auch einem Verstoß gegen Art. 10 Abs. 1 KRK gleich, wenn bei der Abwägung, ob ein Familiennachzug zugelassen wird, darauf abgehoben würde, dass sich die Familieneinheit in einem Transit- bzw. Erstaufnahmeland (etwa im Fall von Personen, die aus Syrien stammen der Türkei, Jordanien, dem Irak oder dem Libanon) realisieren ließe, sofern sich dies als inhuman darstellen würden. Das kann zum einen dann der Fall

sein, wenn die Unterbringung selbst dort menschenunwürdig ist²⁶. Zum anderen aber wäre es auch inhuman darauf abzustellen, eine Wiederherstellung der Familieneinheit sei dort möglich, sofern der Zielstaat die Rückübernahme verweigert und mithin die dortige Wiederherstellung der Familieneinheit nur mittels einer illegalen Wiedereinreise (i.e. mittels der Begehung einer Straftat) erfolgen könnte.

e) Verpflichtung zu einer beschleunigten Bearbeitung eines Ersuchens auf Familiennachzug („in a[n] expeditious manner“/ „avec (...) diligence“)

Schließlich beinhaltet Art. 10 Abs. 1 KRK noch die Verpflichtung zu einer beschleunigten bzw. prompten („avec (...) diligence“) Bearbeitung.

Dabei ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Gesetzgeber 2016 die Entscheidung über Fragen des Familiennachzugs für subsidiär Geschützte für 2 Jahre ‚aufgeschoben‘ hatte und damit gerade keine zeitnahe endgültige Entscheidung getroffen hatte.

Zudem wäre im Fall einer Kontingentierung auf beispielsweise 1000 Zuzüge pro Monat zu problematisieren, für welchen Zeitraum dann Anträge von Personen jenseits dieser Schwelle faktisch ‚auf Eis gelegt würden‘ bis das nächste Kontingent offensteht bzw. ob die Personen dann gar immer wieder Neuanträge stellen müssten, was einem Verstoß gegen die Verpflichtung zu einer zeitnahen, beschleunigten Bearbeitung im Widerspruch geraten könnte.

f) Bedeutung der (2010 zurückgenommenen) Erklärung Deutschlands zu Art. 10 Abs. 1 KRK

Immer wieder wird, namentlich unter Bezugnahme auf die Entstehungsgeschichte der Kinderrechtskonvention, die These vertreten, diese insgesamt, und namentlich ihr Art. 10 Abs. 1, könnten *per se* keinen Einfluss auf das nationale Ausländerrecht der Konventionsstaaten haben. Dies erscheint jedoch im Lichte des - wie erwähnt primär heranzuziehenden - Wortlauts der Konvention nicht überzeugend. Zudem geht auch der Kinderrechtsausschuss ohne weiteres davon aus, dass die Konvention gerade im Bereich für

²⁶ *Mutatis mutandis* kann zur Feststellung, wann dies der Fall ist insbesondere auf die Rechtsprechung des EGMR in Konstellationen zurückgegriffen werden, die dieser im Hinblick auf Rücküberstellungen (etwa nach Griechenland) im Rahmen der Dublin-VO entwickelt hat.

Fragen des Familiennachzugs und damit zusammenhängende ausländerrechtliche Fragen ohne weiteres von Relevanz ist.²⁷

Ferner wird dies auch durch den Umstand bestätigt, dass sich die BR Deutschland anlässlich der Ratifikation der Kinderrechtskonvention veranlasst sah gegenüber dem Depositär eine förmliche Erklärung abzugeben um eben eine solche Wirkung spezifisch in Bezug auf Fragen der Einreise von Ausländern (und gerade einschließlich von Kindern mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit) nach Deutschland auszuschließen. Diese Erklärung hatte bekanntlich, soweit vorliegend relevant, vorgesehen, dass:

„(...) keine Bestimmung [der Konvention] dahingehend ausgelegt werden [kann], dass sie das Recht der Bundesrepublik Deutschland beschränkt, Gesetze und Verordnungen über die Einreise von Ausländern und die Bedingungen ihres Aufenthaltes zu erlassen (...)“

Jedoch hat die BR Deutschland bereits im Jahr 2010 diese Erklärung gegenüber dem Depositär zurückgenommen. Dieser Umstand und die weitere Tatsache, dass die Rücknahme dieses Vorbehalts bzw. Interpretationserklärung Gegenstand einer langjährigen, intensiven und kontroversen Diskussion war, belegt gerade deren, auch rechtliche – nämlich durchaus einschränkende - Bedeutung. Seit deren Rücknahme aber steht einer ausländerrechtlichen Ausstrahlungswirkung der Kinderrechtskonvention auch im deutschen Rechtsraum nichts mehr im Wege.

g) Art. 22 AufenthaltsgG als Erfüllung der Verpflichtungen aus der Kinderrechtskonvention?

Gemäß § 22 AufenthaltsgG

„*kann* einem Ausländer aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.“²⁸

²⁷ Vgl. CRC/GC/2005/6, insbesondere para. 83.

²⁸ Hervorhebung nicht im Original.

Selbst wenn völkerrechtliche Gründe im Sinne der Norm vorliegen, begründet die Norm ausweislich ihres Wortlauts keinen Rechtsanspruch auf Erteilung eines Visums. Damit stellt sich die Frage, ob das damit eröffnete Ermessen ausreicht, um den oben beschriebenen völkerrechtlichen Verpflichtungen der BR Deutschland ausreichend Rechnung tragen zu können, insbesondere ob die Norm im Zusammenspiel mit einer Fortgeltung des bisherigen § 104 Abs. 13 AufenthaltG (oder einer parallelen Norm) überhaupt – und wenn ja unter welchen Voraussetzungen – einer völkerrechtskonformen Auslegung zugänglich ist.

Zunächst bleibt aber vorweg festzuhalten, dass jedenfalls ein *vollständiger* Wegfall des Rechts auf Familiennachzug für subsidiär geschützte Personen, ohne dass zugleich ein Vorbehalt zugunsten der völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands (so wie er bislang in § 104 Abs. 13 S. 3 AufenthaltG i.V.m. § 22 AufenthaltG enthalten ist) und dabei namentlich des Kindeswohls vorgesehen wäre, sich als Verstoß gegen die Kinderrechtskonvention darstellen würde. Dementsprechend formuliert denn auch das VG Berlin zutreffend:

„(...) Art. 8 EMRK und die in der UN-Kinderrechtskonvention verankerte Verpflichtung zur Prüfung des Kindeswohls fordern, dass *von Gesetzes wegen* die Möglichkeit besteht, besonderen Einzelfällen gerecht zu werden (...)“²⁹

Eine grundsätzliche Konventionskonformität könnte aber, wie im Entwurf der Fraktion der FDP geschehen, neben einem Verweis auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der BR Deutschland, auch dadurch erreicht werden, dass ausdrücklich auf das Kindeswohl als ermessensleitendes Kriterium abgestellt wird.

Selbst bei einem Fortbestand des Verweises auf § 22 AufenthaltG in § 103 Abs. 3 AufenthaltG könnte sich jedoch bei einer zu restriktiven Auslegung des Normenverhältnisses im Sinne eines strikten Regel-Ausnahmeverhältnisses das Problem eines Konventionsverstoßes ergeben.

Insbesondere die kategorische Formulierung

„wird eine Familienzusammenführung (...) nicht gewährt“

²⁹ So jetzt auch VG Berlin, VG 36 K 92.17 V, S. 14; Hervorhebung nicht im Original.

in § 103 abs. 3 AufenthaltsgG lässt vermuten, dass eine weite, konventionskonforme Auslegung des § 22 AufenthaltsgG nicht der gesetzgeberischen Intention entspricht und damit auch nicht in § 22 AufenthaltsgG angelegt sein könnte.³⁰

Dementsprechend geht denn auch etwa das OVG Berlin-Brandenburg davon aus, der geforderten völkerrechtskonformen Auslegung des § 22 AufenthaltsgG stünden sowohl der Wortlaut der Norm, als auch die gesetzgeberische Zielsetzung der Suspendierung des Familiennachzugs, im Wege.³¹

Will man jedoch einen Völkerrechtsverstoß vermeiden, ist es auch nach der Rechtsprechung des EuGH geboten, sowohl im Lichte der Kinderrechtskonvention als auch der EMRK sicherzustellen, dass bei Nachzugsentscheidungen das Kindeswohl berücksichtigt werden kann, und dass dabei ein Ermessenspielraum bei der Prüfung von Anträgen auf Familienzusammenführung genutzt werden kann.³²

Im Lichte des Art. 3 Abs. 1 KRK gilt dies namentlich im Falle unbegleiteter Minderjähriger, die eine besonders schutzbedürftige Gruppe unter den Geflüchteten darstellen.³³ Zudem sind die älteren unter ihnen von den Einschränkungen des Familiennachzugs am härtesten betroffen, da nach Ablauf der zweijährigen Aussetzung viele die Volljährigkeit erreicht haben werden, so dass überhaupt kein Anspruch auf Elternnachzug mehr besteht³⁴ mit der Folge, dass daraus eine dauerhafte Trennung beider Eltern vom Kind resultieren kann.

Im Rahmen einer konventionskonformen Auslegung des Ermessens in § 22 AufenthaltsgG müssten zudem Anträge begleiteter Kinder und Jugendlicher nach Abwägung ihres Kindeswohls mit den migrationspolitischen Interessen Deutschlands und im Rahmen einer beschleunigten Bearbeitung entschieden werden. Dabei müsste sich die Behörde zumindest auch vom Kindeswohlgedanken leiten lassen.³⁵

³⁰ So auch BT-Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung v. 19.02.2016 zur Vereinbarkeit des Asylpaket II mit der VN-Kinderrechtskonvention, WD 2 - 3000 - 026/16, 8 f.

³¹ Vgl. VG Berlin 36 K 92.17 V, S. 14 unter Bezugnahme auf OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 17. Oktober 2017 – OVG 3 S 84.17, Rn. 10 f.

³² EuGH, ZAR 2006, 366 (368).

³³ H. Cremer, Der Anspruch des unbegleiteten Kindes auf Betreuung und Unterbringung nach Art. 20 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, Baden-Baden (2006), S. 28 ff.

³⁴ M. Pelzer/M. Pichl, Die Asylpakete I und II: Verfassungs- und europa- und völkerrechtliche Probleme, KJ 2016, S. 207 ff.(215); Deutscher Anwaltsverein (DV), Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Einführung beschleunigter Asylverfahren, v. April 2016, 19; Pro Asyl, Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Einführung beschleunigter Asylverfahren v. 16.02.2016, S. 6.

³⁵ So etwa auch bereits H. Cremer, Das Recht auf Familie – kein Recht für alle?, JAmt 2017, S. 106 ff. (108).

Ich vermag nicht einzuschätzen, ob die deutschen Auslandsvertretungen bzw. das Referat 509 des Auswärtigen Amtes bei Entscheidungen nach § 22 AufenthaltsgG diesen Maßgaben gerecht werden. Die Antwort des Auswärtigen Amtes vom 6. Dezember 2017 auf die schriftliche Frage der Abgeordneten Jelpke vom November 2017 scheint aber nahezu legen, dass die Bundesregierung davon ausgeht, § 22 AufenthaltsgG stelle eine eng auszulegende Ausnahmeregelung dar, deren Anwendung nur in besonders gelagerten Einzelfällen in Betracht kommt, insbesondere aber keine allgemeine Härtefallregelung darstelle.

Eine solche Praxis, die § 22 S. 1 1. Alt AufenthaltsgG weitgehend leerlaufen lässt, entspricht nach hiesiger Auffassung jedoch nicht den Anforderungen an eine völkerrechtskonforme Auslegung des § 22 AufenthaltsgG.

C. Schlussbemerkungen

Insgesamt ergibt sich damit, dass zumindest jedwede *generelle* Versagung des Nachzugs zu subsidiär geschützten Personen ohne die Möglichkeit einer Einzelfallprüfung völkerrechtlich problematisch erscheint. Dies gilt insbesondere in Fällen mit Beteiligung von Kindern.

Es dürfte davon auszugehen sein, dass bei einer weiteren Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzugs sowohl der Menschenrechtsausschuss nach dem IPBürg, als auch der Kinderrechtsausschuss nach der Kinderrechtskonvention, sowohl im Staatenberichtsverfahren als auch gegebenenfalls im Rahmen von gegen Deutschland gerichteten Individualbeschwerden im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit einen Verstoß gegen den jeweiligen Vertrag zumindest dann feststellen dürften, wenn entweder eine Einzelfallprüfung ausgesprochen wird, oder wenn im Einzelfall das Kindeswohl nicht maßgeblich berücksichtigt wird.

Ob das Verfahren nach § 22 AufenthaltsgG in Nachzugsfällen mit Bezug zu Kindern prozedural und materiell den Anforderungen an eine angemessene ‚wohlwollende und zeitnahe Prüfung‘ unter maßgeblicher Berücksichtigung des Kindeswohls gerecht wird erscheint fraglich. Zum einen ist unklar, ob dafür alle notwendigen Ermittlungen durchgeführt werden, so etwa durch eine Anhörung der Betroffenen. Ferner wäre dies nur dann der Fall, wenn das in § 22 AufenthaltsgG in völkerrechtskonformer Weise dergestalt ausgeübt würde, dass in der Tat in jedem Einzelfall geprüft würde, ob nicht das Kindeswohl

als maßgebliches Kriterium die Erteilung eines Sichtvermerks in Form einer Ermessensreduktion auf Null gebietet. Der dem Verfahren vor dem VG Berlin – Az. VG 36 K 92.17 V – zugrundeliegende Sachverhalt liegt nahe, dass dies jedenfalls nicht durchgängig der Fall ist.

Potsdam, den 28. Januar 2018

Prof. Dr. Andreas Zimmermann, LL.M. (Harvard)

Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin

Deutscher Bundestag
Hauptausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Tel.: 0 30 / 59 00 97 – 3 21
Fax: 0 30 / 59 00 97 – 4 00

E-Mail: Klaus.Ritgen
@Landkreistag.de

AZ: II/21

Datum: 25.1.2018

Stellungnahme des Deutschen Landkreistags zur künftigen Ausgestaltung des Rechts des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten

Sehr geehrte Damen und Herren,

Der Deutsche Landkreistag bedankt sich für die Möglichkeit, zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU/CSU (BT-Drs. 19/439), AfD (BT-Drs. 19/182), FDP (BT-Drs. 19/425), DIE LINKE (BT-Drs. 19/241) sowie dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 19/454), die alle die künftige Ausgestaltung des Rechts des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten betreffen, eine Stellungnahme abgeben zu können. Davon machen wir im Folgenden gerne Gebrauch.

Das Präsidium des Deutschen Landkreistags hat die vorübergehende Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten durch das am 17.3.2016 in Kraft getretene Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren („Asylpaket II“) wiederholt begrüßt und ist schon früh dafür eingetreten, diese Regelung über den 16.3.2018 hinaus zu verlängern. Diese Forderung beruht vor allem auf der Erkenntnis, dass die Landkreise, Städte und Gemeinden sich angesichts der hohen Zahl von Flüchtlingen, die namentlich in den Jahren seit 2015 nach Deutschland gekommen sind, vielerorts außer Stande sehen, zahlreiche weitere Schutzbedürftige aufzunehmen, adäquat unterzubringen und zeitnah zu integrieren.

Diese Herausforderungen bestehen unverändert fort. Zwar ist die Zahl der Schutzsuchenden in den letzten Monaten zurückgegangen; sie verharrt aber nach wie vor auf einem im historischen Vergleich sehr hohen Niveau. Hinzukommt, dass der Großteil der Flüchtlinge auch nach einer negativen Entscheidung ihres Asylantrags durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Deutschland nicht verlassen – sei es, weil sie eine gerichtliche Klärung anstreben, die angesichts der bereits jetzt erkennbaren Überlastung der Verwaltungsgerichte einen erheblichen Zeitraum in Anspruch nehmen kann, sei es, dass sie ihrer Ausreisepflicht nicht freiwillig nachkommen und ihre zwangsweise Rückführung scheitert.

Die integrativen Kapazitäten Deutschlands sind daher nahezu erschöpft und sollten – auch im Interesse des gesellschaftlichen Friedens – nicht durch einen in seinem Ausmaß nur schwer einschätzbaren Familiennachzug weiter strapaziert werden. Insoweit ist insbesonde-

re zu beachten, dass der Anteil derjenigen Schutzsuchenden, die den Status des subsidiär Schutzberechtigten erhalten, mittlerweile nicht nennenswert hinter dem Anteil der als Flüchtlinge Anerkannten zurückbleibt. So wurde 2017 über 98.000 Personen subsidiärer Schutz gewährt; die Zahl der anerkannten Flüchtlinge beläuft sich auf über 123.000. Würde den subsidiär Schutzberechtigten in gleicher Weise wie den anerkannten Flüchtlingen ein – im Vergleich zu sonstigen Zuwanderern überdies besonders privilegiertes, weitgehend voraussetzungsloses – Recht auf Familiennachzug gewährt, würde sich die Zahl der Nachzugsberechtigten also nahezu verdoppeln – mit unabsehbaren Folgen für die Integrationsfähigkeit Deutschlands.

Insoweit ist das in den vorliegenden Gesetzentwürfen und Anträgen namentlich von Seiten der Fraktion DIE LINKE und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgebrachte Argument, die Aussetzung des Familiennachzugs erschwere die Integration, keineswegs zwingend. Wer so argumentiert, stellt nur auf einen unter vielen relevanten Integrationsfaktoren ab. Auch wenn die Bedeutung der Familienzusammenführung für die Integration nicht in Zweifel gestellt werden soll, gibt es daneben weitere ebenso wichtige Voraussetzungen für eine gelingende Integration, die – wie eine ausreichend große Zahl familiengeeigneter Unterkünfte, Kinderbetreuungsangebote und Schulplätze – derzeit nicht vorhanden sind und auch nicht zeitnah geschaffen werden können oder die – wie die Aufnahmebereitschaft der Gesellschaft – nicht disponibel sind und daher eine Begrenzung des Familiennachzugs gerade auch unter dem Gesichtspunkt der Integration zu rechtfertigen vermögen.

Andererseits ist nicht zu verkennen, dass der Verzicht auf den Familiennachzug zu erheblichen Härten bei den Betroffenen führen kann. Auch wenn das Grundgesetz ebenso wenig wie die Europäische Konvention der Menschenrechte einen Anspruch auf Einreise in das Bundesgebiet zum Zwecke der Familienzusammenführung gewährt, dürfte ein Ausschluss des Familiennachzugs umso schwerer in Einklang mit dem Bekenntnis des Grundgesetzes zum Schutz der Familie (Art. 6 GG) zu bringen sein, je länger der (rechtmäßige) Aufenthalt des Berechtigten in Deutschland – und damit die Trennung von seiner Familie – währt. Die Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten lässt sich vor dem Hintergrund der geschilderten begrenzten Integrationsressourcen nicht zuletzt damit rechtfertigen, dass der Gewährung dieses Schutzstatus deutlich stärker als etwa bei dem auf eine individuelle Verfolgungssituation abstellenden Schutzstatus des anerkannten Flüchtlings die Erwartung eines von vorneherein zeitlich eng begrenzten Aufenthalts in Deutschland zugrunde liegt. Dementsprechend erhalten subsidiär Schutzberechtigte auch nur eine auf ein Jahr befristete Aufenthaltserlaubnis. In dem Maße, in dem sich diese Erwartung nicht erfüllt, weil die Verhältnisse in den Herkunftsstaaten des Geflohenen seine zeitnahe Rückkehr nicht erlauben und sich der Aufenthalt in Deutschland verfestigt, verliert dieses Argument aber an Kraft. Das gilt insbesondere dann, wenn den Betroffenen die Herstellung der Familieneinheit außerhalb Deutschlands, die bei entsprechender Sicherheitslage grundsätzlich vorzuziehen ist, nicht zugemutet werden kann.

Nach Auffassung des Deutschen Landkreistags war es daher eine zwingend gebotene Maßnahme, den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten für zunächst zwei Jahre auszusetzen und nur in den Ausnahmefälle der §§ 22, 23 AufenthG zuzulassen. Da die Zahl derjenigen, die aus humanitären Gründen Aufnahme in Deutschland suchen und/oder schon gefunden haben, nach wie vor sehr hoch ist, ist es auch richtig, den Familiennachzug weiter zu begrenzen. Insofern begrüßen wir den Vorschlag der Fraktion der CDU/CSU, die Aussetzung des Familiennachzugs bis zum Inkrafttreten einer Neuregelung zu verlängern. Das bietet die Möglichkeit, Lösungen zu finden, die einerseits den begrenzten nationalen Integrationsressourcen Rechnung tragen, andererseits aber auch geeignet sind, der integrationsfördernden Wirkung der Herstellung der Familieneinheit Geltung zu verschaffen und besondere Härten zu vermeiden.

Die insoweit als Ergebnis der Sondierungsgespräche von CDU, CSU und SPD formulierten Ansätze gehen dabei in die richtige Richtung. Der Vorschlag, den Familiennachzug zu kon-

tingentieren, stellt einen ausgewogenen Kompromiss her zwischen der Notwendigkeit, den Zuzug zur Aufrechterhaltung der Integrationsfähigkeit Deutschlands zu begrenzen, und dem Interesse des Einzelnen – aber auch der Gesellschaft – an der Zusammenführung von Familien.

Derartige Kontingente bedingen, dass entschieden werden muss, wem aus der Gruppe der Nachzugswilligen wann die Einreise gestattet werden soll. Zu Recht weist die Fraktion der FDP in der Begründung ihres Gesetzesantrags auf die Rechtsprechung des BVerfG hin, das sich kritisch mit der Gewährung des Familiennachzugs nach Maßgabe eines „Warteschlangenprinzips“ geäußert hat. Es liegt zwar nahe, der Dauer des Aufenthalts in Deutschland und damit der Zeit bis zur Wiederherstellung der Familieneinheit ein erhebliches Gewicht bei der Beantwortung der Frage einzuräumen, welchem Personenkreis der Familiennachzug gestattet werden soll, doch wird es sich dabei nicht um das allein ausschlaggebende Kriterium handeln dürfen. Berücksichtigung finden müsste in jedem Fall auch die Bleibeperspektive des in Deutschland lebenden Familienangehörigen, seine hierzulande bereits erbrachten Integrationsleistungen, das Kindeswohl und die Lage der nachzugsberechtigten Personen in ihrem Heimat- oder Aufenthaltsland. Darüber hinaus bedarf es – wie heute schon – einer Lösung für besondere Härtefälle, die auf anderen als den genannten Umständen beruhen.

Eine Regelung, die längerfristig in Deutschland aufhältigen subsidiär Schutzberechtigten jede Perspektive auf den Familiennachzug nimmt bzw. den Familiennachzug erst ab Erteilung einer Niederlassungserlaubnis zulässt, wie das die Fraktion der AfD vorschlägt, ist dagegen abzulehnen.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Dr. Ruge