

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
19(4)33

PRO ASYL
DER EINZELFALL ZÄHLT.

PRO ASYL
Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für
Flüchtlinge e.V.

Postfach 160624 · 60069 Frankfurt/Main
Telefon +49 69 24 23 14 10 · Fax +49 69 24 23 14 72
proasyl@proasyl.de · www.proasyl.de

Spendenkonto: Bank für Sozialwirtschaft Köln
BLZ 37020500 · Konto-Nr. 8047300
IBAN DE62 3702 0500 0008 0473 00
BIC BFSWDE33XXX

Frankfurt am Main, 03.05.2017

Stellungnahme von PRO ASYL zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten (Familiennachzugsneuregelungsgesetz)

Zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 30. April 2018, 14:20 Uhr

PRO ASYL begrüßt grundsätzlich die Beteiligung der Zivilgesellschaft und möchte die Gelegenheit der Stellungnahme zu Gesetzentwürfen nutzen. Die Anhörung von Fachverbänden und Organisationen stellt einen äußerst wichtigen Schritt im Gesetzgebungsverfahren dar.

Erneut muss aber der eigentlichen Stellungnahme voran gestellt werden: Die Frist zur Stellungnahme betrug wiederholt nur 1,5 Werktage und ist damit vollkommen inakzeptabel. Eine qualifizierte und fundierte juristische Auseinandersetzung mit einem Gesetzentwurf ist in einem solchen Zeitraum unzumutbar und steht einer ernsthaften Verbändebeteiligung entgegen. Schon nach § 47 Abs. 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien soll eine »rechtzeitige Beteiligung« von Verbänden und Fachkreisen erfolgen. Wie in den vorigen Gesetzgebungsverfahren macht diese kurzfristige – und daher nur formale – Beteiligung Schule. Die Expertise in rechtlicher und praktischer Hinsicht der Fachverbände und Organisationen kann so nicht ernsthaft gewürdigt und berücksichtigt werden. Besonders fatal ist dies dann, wenn die Konsequenzen so weitreichend sind wie im jetzigen Verfahren.

Der Entwurf eines sog. Familiennachzugsneuregelungsgesetzes beinhaltet **weitreichende Einschnitte** für die betroffenen subsidiär **Schutzberechtigten**, ihre **engsten Angehörige** und die **deutsche und europäische Gesellschaft**. Aus dem Grundrecht auf Familie wird ein Gnadenrecht des Staates. Der Gesetzentwurf ist unions-, völkerrechts- und verfassungswidrig. An der Realität vorbei und ohne belastbare Zahlen oder Schätzungen wird das **Grund- und Menschenrecht auf Familie unverhältnismäßig eingeschränkt**.

Der Entwurf geht zudem über den Koalitionsvertrag hinaus, ist widersprüchlich und kann keine fundierte Rechtfertigung aufweisen. Zusätzlich zu den humanitären Gründen sollen **Integrationsaspekte** besonders geprüft werden. Dies steht völlig außerhalb des Konzeptes von humanitären Gründen. Personen, die Integrationsleistungen vorweisen können, müssen außerhalb des Kontingents einen Anspruch auf Familiennachzug haben. Ihr Ausschluss ist nicht vom Gesetzeszweck gedeckt. Bei Integrationsleistungen ist der reguläre Familiennachzug zu gewährleisten.

Bereits die **Einleitung eines Widerrufs- oder Rücknahmeverfahrens soll den Familiennachzug verhindern**. Dies kann dazu führen, dass eine lange Prüfung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) die Realisierung eines Nachzugs blockiert. Dies gilt umso mehr, wenn man das im Zusammenhang mit dem Koalitionsvertrag liest, dass spätestens nach drei Jahren nach einer positiven Entscheidung Überprüfungen erforderlich sein sollen (KV, Zeile 5042 ff.). Mehrere hunderttausend Verfahren werden bei Realisierung dieses Vorhabens eingeleitet werden. Die Prüfung einschließlich möglicher Gerichtsverfahren verhindert so das Familienzusammenleben trotz Vorliegens humanitärer Gründe auf Jahre hinweg.

Aufgrund der zu kurz bemessenen Frist zur Stellungnahme können wir uns nur zu den wichtigsten Punkten äußern:

I. Zur Grundannahme eines »vorübergehenden« Aufenthaltes

Die politische Diskussion zum Familiennachzug zu subsidiär Geschützten ist dadurch gekennzeichnet, dass der Begriff des »subsidiären Schutzes« missverstanden wird. Dabei schreibt das Gesetz klar vor, wer darunter fällt:

§ 4 AsylG

Subsidiärer Schutz

(1) ¹Ein Ausländer ist subsidiär Schutzberechtigter, wenn er stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht hat, dass ihm in seinem Herkunftsland ein ernsthafter Schaden droht. ²Als ernsthafter Schaden gilt:

1. die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe,
2. Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung oder
3. eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts.

Der »subsidiäre« (auch »ergänzende« oder »hinzutretende«) Schutz ist menschenrechtlich begründet. Er fußt auf Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), um vor **Folter, Todesstrafen oder Lebensgefahr in kriegerischen Konflikten** zu schützen. Der Begriff mag verwirren, handelt es sich gerade nicht um einen schwachen Schutz, der dem Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) nicht gleichwertig wäre. Er ist lediglich zeitlich nach dem Schutz der GFK entstanden, da die GFK Lücken hat – sie beispielsweise nicht vor der europaweit geächteten Todesstrafe schützt. Daher werden in rechtlicher Hinsicht sowohl der GFK-Schutz als auch dieser »subsidiäre« Schutz gemeinsam als »internationaler Schutz« definiert.

Faktisch keinen Bestand hat das mehrfach von PolitikerInnen wiederholte Narrativ, beim subsidiären Schutz handele es sich nur um einen kurzfristigen Schutzstatus. Zwar wird ein Aufenthaltstitel für Personen mit subsidiärem Schutz zunächst für 1 Jahr erteilt, doch wird dieser anschließend fast ausnahmslos für mindestens zwei weitere Jahre verlängert.¹ So ist insgesamt – genau wie bei den Flüchtlingen im Sinne der GFK – von einer **Aufenthaltserlaubnis von mindestens drei Jahren** auszugehen ist, nach fünf Jahren besteht die Möglichkeit eines unbefristeten Aufenthaltstitels. Das Bundesverfassungsgericht hat unter Verweis auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) bestätigt, dass auch die gesetzlichen Verlängerungs- und Verfestigungsmöglichkeiten der Aufenthaltserlaubnisse bei der Frage der Dauerhaftigkeit berücksichtigt werden müssen.² **Letztlich richtet sich die Dauer des Schutzstatus ohnehin nicht nach der Dauer eines förmlichen Titels und dessen Verlängerung, sondern nach den faktischen Gegebenheiten im Herkunftsland.**

Die größte Gruppe der Betroffenen sind Menschen, die vor dem Bürgerkrieg in **Syrien** flüchten. Aber auch die Rechte von Menschen, die beispielsweise vor der Militärdiktatur in **Eritrea** Schutz suchen, werden nun eingeschränkt. Besonders auffallend: Genau diese Gruppen erhielten noch vor Aussetzung des Familiennachzugs den Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention, bei SyrerInnen war das bis Anfang 2016 in fast 100 % der Fall. Die Entscheidungspraxis des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) scheint sich also nicht danach gerichtet zu haben, ob SyrerInnen rechtlich ein anderer Schutzstatus zusteht, sondern auf politischen Druck hin, die Möglichkeiten des Familiennachzugs zu reduzieren.

Die Realität zeigt: Selbst wenn viele Betroffene gerne wieder in ihre Heimat zurückkehren wollten, so könnten sie das nicht – zumindest nicht ohne sich oder ihre Angehörigen in akute Lebensgefahr zu bringen. Die jüngsten Presseberichte bestätigen **dramatische Entwicklungen in Syrien**: Baschar al-Assad plant die de facto-Enteignung von Geflüchteten, die aufgrund ihrer Abwesenheit keine Ansprüche bei einer nun bevorstehenden Enteignung geltend machen können. Nun taucht eine Geheimdienstliste auf mit 1,5 Millionen Namen, die vom Assad-Regime gesucht werden. Eine gefahrenlose Rückkehr ist zeitnah nicht möglich und auch nicht zu erwarten – weder für GFK-Flüchtlinge, noch für subsidiär Geschützte.

II. Zum Zweck des Familiennachzugs

In der politischen und öffentlichen Debatte ebenso scheint der Grund für Familiennachzug in Vergessenheit zu geraten: Wenn die Zusammenführung der Familie im Herkunftsland oder andernorts nicht möglich ist, dann gibt es nur die Möglichkeit einer Zusammenführung im den Schutz zusprechenden Staat. Für Flüchtlinge im Sinne der GFK ist das unbestritten. Sie können nicht in ihr Herkunftsland zurück. Dies gilt genauso für subsidiär Schutzberechtigte. Dies wurde ja gerade durch die Schutzzuerkennung durch das BAMF festgestellt. In beiden Fällen liegt es primär an den Problemen und Zuständen im Herkunftsland, welche sich in der Regel nicht innerhalb kürzester Zeit lösen lassen. Für diesen Zeitraum ist ein **Leben mit der Familie im Herkunftsland unmöglich** bzw. unzumutbar. Für Drittstaaten gilt dasselbe, da in der Regel kein Einreis- oder Niederlassungsrecht besteht.

¹ Vgl. BT-Drs. 18/13536.

² Beschluss v. 10.7.2012, 1 BvL 2/10; 1 BvL 3/10; 1 BvL 4/10; 1 BvL 3/11.

Diese unterschiedslosen Folgen für beide Gruppen von international *Schutzberechtigten* hat auch schon der Gesetzgeber erkannt und mit dem »Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung« vom 27. Juli 2015 die Rechtsstellung von subsidiär Geschützten an die von Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen angeglichen. Wörtlich heißt es in der Gesetzesbegründung, dass »(...) auch in diesen Fällen eine Herstellung der Familieneinheit im Herkunftsland nicht möglich ist.«³ An dieser Tatsache hat sich nach wie vor nichts geändert. Ohne jede Evaluation erfolgte nach dieser Begründung nur drei Monate später das Gesetzgebungsverfahren zur Aussetzung des Familiennachzugs. Es wird deutlich, dass das mit den realen Lebensverhältnissen nichts zu tun haben kann.

Auch nach der Rechtsprechung des EGMR kommt es für die Frage des Familiennachzugs darauf an, ob ein Familienleben **zumutbar** in einem anderen Land praktiziert werden kann. Dies ist auch schon jetzt Gesetzeslage nach § 29 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 AufenthG. Kurzum: Ist das Familienleben dort gerade nicht möglich oder zumutbar, muss ein Anspruch bestehen. Nur so kann dem hohen Schutzgut Rechnung getragen werden. Zudem kann weder grund- noch menschenrechtlich ein Unterschied zwischen den Flüchtlingen im Sinne der GFK und den subsidiär Schutzberechtigten gerechtfertigt werden.

Auch das Bundesverfassungsgericht hat bereits entschieden, dass die Pflicht des Staates, die Familie zu schützen (Art. 6 GG), einwanderungspolitische Belange »regelmäßig« – d.h. nicht nur in Ausnahmefällen – zurückdrängt, wenn das Familienleben im Herkunfts- oder Drittstaat nicht stattfinden kann.⁴

III. Zum weiteren Gesetzentwurf

1. »Problem und Ziel«

Das Grundrecht auf Familie wird abgeschafft, weil angeblich nicht genügend Kapazitäten in der Infrastruktur bereitstehen, um es zu gewährleisten. Die Annahme des Gesetzes ist bereits höchst zweifelhaft. Auf S. 1 und 2 des Gesetzentwurfs wird als Problemgrundlage eine Belastung der staatlichen und gesellschaftlichen Aufnahme- und Integrationssysteme genannt, ohne dass hier konkrete Zahlen oder Berechnungen aufgeführt werden. Es wird auf fünf (von deutschlandweit 11.054!)⁵ Kommunen verwiesen, die eine zuzugshindernde Wohnsitzregelung erlassen haben. Allerdings sei es »weder bekannt noch belastbar schätzbar, ob und in welcher Anzahl subsidiär Schutzberechtigten bereits Angehörige der Kernfamilie sind und in welcher Anzahl subsidiär Schutzberechtigte nachzugsberechtigte Angehörige im Ausland haben, die mit Inkrafttreten der Neuregelung Anträge auf Familiennachzug stellen werden.« (S. 5) Mit schon bekannten Studien wie die des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung⁶ oder den Erfahrungen aus den letzten Jahren zum Familiennachzug⁷ wird sich nicht auseinandergesetzt.

³ BT-Drs. 18/4097.

⁴ BVerfG, Beschlüsse v. 5.6.2013, 2 BvR 586/13, Rn. 12; 10.5.2008, 2 BvR 588/08, Rn. 14; 23.1.2006, 2 BvR 1935/05, Rn. 17; 30.1.2002, 2 BvR 231/00, Rn. 22.

⁵ Vgl. Gemeindeverzeichnis zum Stand 30.09.2017, www.gemeindeverzeichnis.de.

⁶ Siehe Studie <https://www.iab-forum.de/familiennachzug-150-000-bis-180-000-ehpartner-und-kinder-von-gefluechteten-mit-schutzstatus-leben-im-ausland/>.

⁷ Siehe Auswertung <https://www.ulla-jelpke.de/wp-content/uploads/2018/01/Berechnung-Nachzugsfaktor-ab-2014-Nachzug-zu-subSchutz.pdf>.

Zwar sollen nun Ausländerbehörden, Auslandsvertretungen und das Bundesverwaltungsamt für den Familiennachzug zu subsidiär Geschützten gemeinsam zuständig sein, doch »das konkrete Verfahren [ist] derzeit noch nicht bekannt« (S. 18). Der zusätzliche personelle Bedarf in den benannten Behörden ist ebenfalls noch nicht konkret bezifferbar (S. 5, S. 17). »Weder liegen Erfahrungen zum Mehraufwand durch die einzelnen Prüfschritte vor, noch existieren Kenntnisse über die Art der zu bearbeitenden Anträge, insbesondere mit Blick auf das Vorliegen humanitärer Gründe und die Ausübung der Auswahlentscheidung.« (S. 5). Auch hier werden die Erfahrungen aus den letzten Jahren zu § 22 AufenthG nicht herangezogen.⁸

Als Lösung wird dennoch das Kontingent von 1000 Nachzugsberechtigten monatlich angeführt, dass »so bemessen [ist], dass die Integration gelingen kann und die Aufnahmesysteme der staatlichen Institutionen die Aufnahme und Integration bewältigen können.« (S. 3). Wie die Bemessung möglich war, wenn doch auf der anderen Seite weder konkrete Zahlen noch Schätzungen zur Verfügung standen, ist fragwürdig. Die Zahl »1000« erscheint willkürlich gewählt.

2. § 36a AufenthG-E

Die Bundesregierung gibt im Gesetzentwurf zu, dass ein fairer Ausgleich gefunden werden muss zwischen staatlichen Interessen und denen der Betroffenen an der Wiederherstellung der Familieneinheit mit den engsten Angehörigen (S. 2). Sie hat sich aber dann einseitig für einen völligen Ausschluss zugunsten der Betroffenen entschieden, was fernab eines fairen bzw. schonenden Ausgleichs ist. Stattdessen will sie ein starres, unabhängig vom Zuzug bestimmtes (S. 13) Kontingent in Höhe von 1000 Nachzugsberechtigten pro Monat. Ein solches politisches Kontingent einschließlich der Verweis auf §§ 22, 23 AufenthG kann einen Anspruch nicht ersetzen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Grundsatzentscheidung klar entschieden, dass der vollständige Ausschluss des Nachzugs keine alternative Maßnahme sei; eine Kontingentierung würde ebenfalls grundrechtlichen Bedenken begegnen.⁹

Die Ausgestaltung im Gesetzentwurf schafft **zusätzlich** weitere Verschärfungen und Probleme:

a) Verfahrensablauf

Nach der Gesetzesbegründung sollen nun drei Behörden zur Entscheidung über die Familienzusammenführung zuständig sein: Die Ausländerbehörde soll inlandsbezogene Aspekte prüfen, die Auslandsvertretungen die auslandsbezogenen und das sonst oftmals mit formalen Aufgaben betrautes Bundesverwaltungsamt soll die Ermessensentscheidung über die Auswahl der konkreten 1000 Berechtigten treffen. Insbesondere die Prüfung von Integrationsaspekten durch die Ausländerbehörde schafft – noch dazu ohne die Möglichkeit einer Generalzustimmung – zusätzliche Komplikationen.

Das gewählte Verfahren führt zu immensen bürokratischen Anforderungen und lässt lange Verfahrenswege befürchten. Dies darf aber nicht dazu führen, dass nicht einmal das geringe **Kontingent voll ausgeschöpft** wird. **Eine gesetzlich nicht verankerte Verrechnung in den ersten fünf Monaten bei Nichtausschöpfung ist nicht ausreichend.**

⁸ 66 erteilte Visa in den ersten beiden Jahren, Stand 04.12.2017, Schriftliche Frage Nr. 11-263.

⁹ BVerfG, Urteil v. 12.5.1987, 2 BvR 1226/83 u.a., Rn. 131.

Der Personalausbau muss massiv vorangetrieben werden. Es muss von allen Seiten sichergestellt werden, dass die Verfahren transparent und zügig bearbeitet werden. Besonders problematisch ist, wenn es für die Betroffenen überhaupt nicht mehr überprüfbar, geschweige denn vorhersehbar ist, wann mit welchem Nachzug gerechnet werden kann. Nach der jetzigen Ausgestaltung lässt sich nicht einsehen, wann was überhaupt geprüft wurde. Erst kürzlich hat der EuGH ausdrücklich betont, dass bei der Frage des Familiennachzugs der allgemeine Unionsgrundsatz der **Rechtssicherheit** zu wahren ist: Es kann danach nicht sein, »dass es für einen unbegleiteten Minderjährigen, der einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, völlig unvorhersehbar wäre, ob er das Recht auf Familienzusammenführung mit seinen Eltern in Anspruch nehmen können wird, was die Rechtssicherheit beeinträchtigen könnte.«¹⁰ Zwar hat er primär über den Nachzug zu GFK-Flüchtlingen entschieden, doch spricht er gerade hier allgemein von einem »Antrag auf internationalen Schutz«, was sowohl den Antrag auf GFK-Schutz, als auch subsidiären Schutz umfasst. Ebenso handelt es sich um ein Grundprinzip des Unionsrechts, wie das Gericht selbst betont.

Weiter muss für die Aufzählung der 1000 gelten, dass es nicht auf die Zahl der ausgestellten Visa ankommen darf, sondern auf die der **bewilligten Anträge**, um auch hier ein verzögerndes Zeitmoment zu verhindern. Dies lässt auch die Formulierung im Koalitionsvertrag sowie im aktuellen § 104 Abs. 13 AufenthG zu.

b) § 36a Abs. 1 AufenthG-E (Anspruchsausschluss)

§ 36 Abs. 1 S. 3 AufenthG-E ist zu streichen. Das Grundrecht auf Familie kann nicht pauschal abgeschafft werden.

Das Semikolon in § 36 Abs. 1 S. 2 AufenthG-E ist durch einen Punkt zu ersetzen. Es ist davon auszugehen, dass es sich nur um ein redaktionelles Versehen handelt. Eine mögliche Folge könnte sonst sein, dass der Ausschluss von Lebensunterhaltssicherung und Wohnraumnachweis nur für Eltern, nicht aber für Kinder und Ehegatten gelten würde.

Eltern, die einen Aufenthaltstitel nach § 36a Abs. 1 AufenthG-E erhalten haben, können ihre minderjährigen Kinder nach § 32 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 AufenthG-E nachziehen lassen (**Geschwisternachzug**, S. 21). Hier muss sichergestellt werden, dass die Eltern und ihre Kinder gleichzeitig einreisen können. Dies muss auf alle Geschwister ausgeweitet werden. Es darf nicht sein, dass Eltern, die endlich über ein Kontingent zu ihren Kindern nachziehen dürfen, sich zwischen ihrem Kind in Deutschland oder ihrem Kind im Herkunfts- oder Drittstaat entscheiden müssen. Dies führt in der Praxis zu dramatischen Familientrennungen und absurdesten Konstellationen. Weder der Koalitionsvertrag, noch der derzeitige § 104 Abs. 13 AufenthG schließen den Geschwisternachzug zwingend aus.

Gleichzeitig dürfen die Regelungen zur besonderen Härte nach § 32 Abs. 4 AufenthG nicht abgeschafft werden. Sie ermöglichen den Nachzug von Kindern, wenn eine besondere Härte vorliegt. Außerdem muss weiterhin der § 36 Abs. 2 AufenthG bestehen bleiben, der einen Nachzug von sonstigen Familienangehörigen in außergewöhnlichen Härtefällen ermöglicht. Auch hierüber konnten Geschwister einreisen. Im Gegensatz zur Behauptung in der Gesetzesbegründung (S. 26), ist es schon formalrechtlich ein Unterschied, ob dringende humanitäre Gründe im Sinne von § 22 AufenthG vorliegen müssen oder aber eine besondere bzw. außergewöhnliche Härte nach § 32 Abs. 2 bzw. § 36 Abs. 2 AufenthG. Eine weitere

¹⁰ EuGH, Urteil A. und S. v. 12.4.2018, C-550/16, Rn. 59.

praktische Handhabung wäre, nicht nur §§ 22, 23, sondern auch **§§ 32 Abs. 4, 36 Abs. 2 AufenthG unberührt** zu lassen. Da es dabei nicht um Eltern, Ehegatten oder eigene Kinder geht, wäre das auch mit dem Wortlaut des jetzigen § 104 Abs. 13 AufenthG vereinbar.

c) § 36a Abs. 2 AufenthG-E (Beispiele für humanitäre Gründe)

Dauer der Trennung:

Die Formulierung des Beispiels in § 36a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 AufenthG-E »seit langer Zeit nicht möglich« einschließlich der Gesetzesbegründung auf S. 23 lässt befürchten, dass neben der Dauer der Trennung zusätzlich ein weiterer, missverständlicher Prüfungspunkt eingeführt werden soll. Die Formulierung »nicht möglich ist«, ist daher ersatzlos zu streichen, ebenso der zweite Spiegelstrich in der Begründung. Die **Dauer der Trennung allein** ist bereits ein gewichtiges Kriterium, wie auch schon vom Bundesverfassungsgericht bestätigt – 3 Jahre Wartezeit sind bereits im Bereich der Arbeitsmigration verfassungswidrig,¹¹ bei Geflüchtete muss das bei einer weitaus kürzeren Frist schon gelten.

Weiter darf es für die Dauer der Trennung nicht darauf ankommen, wann ein Asylantrag gestellt wurde, sondern vielmehr wann die **Einreise** erfolgte oder zumindest das **Asylgesuch** erfolgte. Dass ein Abstellen auf den späteren Zeitpunkt nicht gerechtfertigt ist und auch die Form nicht entscheidend ist, hat ganz ausdrücklich der EuGH im Rahmen der Dublin-Fristen klargestellt.¹²

Minderjährige Kinder:

Der Gesetzentwurf widerspricht sich: Während als Fallgruppe »minderjährige ledige Kinder« in der Gesetzesbegründung ausdrücklich von Minderjährigen bis 18 Jahren die Rede ist, folgt nach der Auflistung der Fallgruppen ein zusätzlicher Hinweis auf das Kindeswohl. In der Gesetzesbegründung ist dann die Aussage zu finden, dass eine besondere Schutzwürdigkeit für Kinder unter 14 Jahren anzunehmen ist, was sich aus einer vergleichenden Wertung mit § 7 Abs. 1 SGB VIII ergäbe (S. 24). Dieser enthält allerdings nur begriffliche Definitionen und keineswegs inhaltliche Kriterien, die eine Abgrenzung beim Familiennachzug rechtfertigen würde. Auch handelt es sich dabei um rein einfachgesetzliches Recht.

Sowohl in der UN-Kinderrechtskonvention, der EU-Grundrechtecharta und dem Grundgesetz findet man aber bezüglich dieser Frage keine Grenze bis zu 14 Jahren, sondern die der Minderjährigkeit. So heißt es in Art. 1 der UN-KRK: „Im Sinne dieses Übereinkommens ist ein **Kind jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat**, soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt.“ Selbst wenn die 14 Jahre nur als ein besonderer Aspekt zu berücksichtigen sein soll, so führt diese konkrete Nennung zwangsläufig **in der Praxis zu einer starren Altersgrenze** aufgrund der begrenzten Quote. Dabei müsste folgerichtig im Falle von Kleinst- und Kleinkindern ohnehin schon ein Fall von § 22 AufenthG vorliegen und generell die KRK bei der Berücksichtigung und Auslegung der völkerrechtlichen Gründe berücksichtigt werden. Die Nennung einer Altersgrenze ist daher zu streichen.

¹¹ BVerfG, Urteil v. 12.5.1987, 2 BvR 1226/83 u.a.

¹² EuGH, Urteil Mengesteab v. 26. Juli 2017, abrufbar unter http://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/dokumente/25274.pdf.

Schwerwiegende Erkrankung bzw. Pflegebedürftigkeit:

Die Anforderungen an diese Fallgruppen sind extrem hoch, wie die Gesetzesbegründung zeigt. Es sollen Anforderungen an eine qualifizierte ärztliche Bescheinigung wie in der Regelung des **§ 60a Abs. 2c S. 2 AufenthG** gelten. Diese werfen schon heute erhebliche Beweisfragen auf. Erschwert wird die Beweisnot, wenn es um Atteste von Betroffenen geht, die sich noch im Herkunfts- oder einem Drittstaat befinden. Vielmehr müssen jegliche Erkrankungen berücksichtigt werden.

Integrationsaspekte:

Zusätzlich zu den humanitären Gründen sollen Integrationsaspekte besonders berücksichtigt werden. Dies steht völlig außerhalb des Konzeptes von humanitären Gründen. Personen, die Integrationsleistungen vorweisen können, müssen außerhalb des Kontingents einen Anspruch auf Familiennachzug haben. Ihr Ausschluss ist nicht vom Gesetzeszweck gedeckt. § 36a Abs. 2 S. 4 AufenthG-E ist zu streichen. Bei Integrationsleistungen ist der reguläre Familiennachzug zu gewährleisten.

Dass erbrachte Integrationsleistungen nichts mit humanitären Gründen zu tun haben, liegt auf der Hand. Auch im Koalitionsvertrag war davon nicht die Rede.

In verfassungsrechtlicher Hinsicht stellt sich das Problem der offensichtlich mangelnden Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs: Der Gesetzentwurf rechtfertigt den Eingriff ausdrücklich damit, dass diese Grenze so bemessen sei, »dass die Integration gelingen kann und die Aufnahmesysteme der staatlichen Institutionen die Aufnahme und Integration bewältigen können.« (S. 3). Diese Argumentation kann dann gerade nicht zur Rechtfertigung herangezogen werden für Personen, die für sich und ihre Familienangehörigen Integrationsleistungen wie Lebensunterhalt oder Wohnraum vorweisen können. Hier gibt es also keinerlei Gründe, da in diesen Fällen vermeintliche Kapazitätsgrenzen gar nicht angetastet würden. Dies gilt umso mehr, wenn sie keine weiteren zusätzlichen humanitären Gründen erfüllen und sie dann nach der jetzigen Gesetzeslogik ganz ausgeschlossen wären. So würden **subsidiär Schutzberechtigte nämlich diskriminiert im Vergleich zu allen anderen Ausländern**, die nicht den privilegierten Familiennachzug wie Flüchtlinge beanspruchen können, wohl aber den **regulären Familiennachzug** unter Voraussetzungen materieller Kriterien wie Lebensunterhaltssicherung oder Wohnraum. Auch hier wird mehr als deutlich, dass die Integrationsleistungen aus dem Kriterienkatalog herauszunehmen sind und außerhalb des Kontingents stehen müssen. Auch Thym als häufig von der Union beauftragter Gutachter, spricht explizit von einer Entlastung der Quote.¹³

Zusätzlich stellt sich bei der Berücksichtigung von Integrationsaspekten die Frage, wie künftig Integrationsmöglichkeiten überhaupt gewährt sind, wenn **AnKER-Einrichtungen** jegliche Chancen der sozialen Teilhabe völlig zunichtemachen.

Schließlich ist es ein Widerspruch, Integrationsleistungen zu fördern, gleichzeitig aber die Voraussetzungen einer Integration mit diesem Gesetz zu verhindern: Wenn die betroffene Person in Angst um ihre engsten Familienangehörigen ist, wird sie sich kaum auf ihre Integration konzentrieren können. Dass sich jemand aber langfristig integrieren möchte, zeigt auch der Wunsch nach einer Familienzusammenführung in Deutschland.

¹³ Vgl. Stenografisches Protokoll 19/5 zur Sachverständigenanhörung vom 29.1.2018, S. 30, abrufbar unter https://www.bundestag.de/blob/541190/8b8935b716304b03c09a335ea99fd624/hauptausschuss_5_protokoll-data.pdf.

d) § 36a Abs. 3 AufenthG-E (Ausschlussgründe)

Ehe vor Flucht:

Nach Nr. 1 soll der Ehegattennachzug dann ausgeschlossen werden, wenn die Ehe nicht vor der Flucht geschlossen wurde. Für eine Differenzierung fehlt ein erforderlicher sachgerechter Grund. Aufgrund langandauernder Fluchtgeschichten kann es vorkommen, dass sich Ehen erst nach Flucht bilden. Bereits der EGMR stellte eine **ungerechtfertigte Diskriminierung** und damit eine Verletzung von Art. 14 i.V.m. Art. 8 EMRK fest, da die dem Fall zugrunde liegenden Regelungen in unzulässiger Weise eine unterschiedliche Behandlung von Familien vorsahen, die bereits im Herkunftsland bestanden, und solchen, die erst nach der Flucht begründet worden sind.¹⁴ Ebenso hat der EuGH sich auf Art. 8 EMRK und Art. 7 EU-Grundrechtecharta berufen, als er eine Unterscheidung nach dem Zeitpunkt der Eheschließung für nicht zulässig erklärte.¹⁵ Dieser Ausschlussgrund ist somit zu streichen.

Ausreise »kurzfristig« zu erwarten:

Nach Nr. 3 soll der Nachzug ausgeschlossen sein, wenn eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis oder die Erteilung eines anderen Aufenthaltstitels »nicht zu erwarten ist«. Diese Formulierung ist **völlig offen und dehnbar**, sie bietet enormen Spielraum für die Behörden. Es steht zu befürchten, dass schon eine politische Diskussionen über vermeintliche Rückkehrmöglichkeiten in ein Herkunftsland, wie gerade bei Irak, Syrien oder Afghanistan, den Familiennachzug blockiert. Unverständlich ist auch der Beispielsfall der Gesetzesbegründung: Wenn die Ausländerbehörde den Aufenthaltstitel nicht widerrufen will, soll trotzdem der Familiennachzug ausgesetzt werden (von der Ausländerbehörde?). Dies widerspricht sich. Etwaige Verlängerungsmöglichkeiten können auch nicht »vorweg« geprüft werden, schließlich müssen die Voraussetzungen zum Zeitpunkt der Verlängerung vorliegen. Dieser Ausschluss ist daher zu streichen.

e) § 79 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 AufenthG-E

Aussetzung bei Einleitung des Widerrufs- oder Rücknahmeverfahrens:

Der Familiennachzug soll ausgesetzt werden, wenn ein Widerrufs- oder Rücknahmeverfahren »eingeleitet« wurde. So aber haben es die Behörden in der Hand, den Familiennachzug vielfach zu verhindern. Dies gilt umso mehr, wenn man diese Formulierung mit der Vereinbarung im Koalitionsvertrag liest, dass spätestens nach drei Jahren nach einer positiven Entscheidung Überprüfungen erforderlich sein sollen (KV, Zeile 5042 ff.). **Rechtsunsicherheit** ist vorprogrammiert. Die Regelung ist zu streichen.

f) § 22 AufenthG (Härtefallregelung)

In der Gesetzesbegründung wird auf dringende humanitäre Gründe im Sinne des § 22 S. 1 AufenthG hingewiesen (S. 22). Es ist klarzustellen, dass es sich dabei nur um eine der beiden Alternativen in § 22 AufenthG handelt. Auch die »**völkerrechtlichen** Gründe« können einen

¹⁴ EGMR, Urteil v. 6.11.2012, Nr. 22341/09, Hode und Abdi/Vereinigtes Königreich, § 56.

¹⁵ EuGH, Urteil Chakroun, C-578/08, abrufbar unter

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=82677&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&ir=&occ=first&part=1>.

Nachzug begründen. Eine Auseinandersetzung, dass beispielsweise die UN-Kinderrechtskonvention als völkerrechtlicher Grund den Kindernachzug ermöglichen müsste, findet bisher nicht statt. In der Praxis wurden lediglich die dringenden humanitären Gründe extrem restriktiv geprüft. Selbst ohne Gesetzesänderung bestehen hier Handlungsnotwendigkeiten.

3. Befristung und Evaluierung

Der Gesetzentwurf will eine dauerhafte Regelung schaffen (S. 19). Dass es sich bei dem neuen Bundesgesetz nicht um eine befristete Regelung handeln kann, schreibt der Koalitionsvertrag keinesfalls vor. Aufgrund der Entstehungsdringlichkeit dieses Gesetzes, der sich abzeichnenden praktischen Umsetzungsprobleme und der Koalitionsvereinbarung spricht es vielmehr dafür, diese Neuregelung zu befristen (so wie es ja auch andernorts mehrfach geregelt ist, vgl. nur die Wohnsitzregelung aus § 12a AufenthG).

Ebenfalls bedarf eine Neuregelung dringend einer Evaluierung – unabhängig, ob diese Regelung befristet wird oder nicht. Zu Beginn der Familiennachzugsdebatte kursierten schließlich die unterschiedlichsten Zahlen zum Nachzug und die Folgen für den fehlenden Nachzugs müssten dringend elaboriert werden. Der vorgesehene Ausschluss der Evaluierung im Gesetzentwurf wird rechtsstaatlichen Anforderungen nicht gerecht.